VERWALTUNGSKONTROLLE IN HESSEN – DARMSTADT 1770 – 1835

Zur Organisation der Kontrolle des Verwaltungshandelns in einem kleineren deutschen Staat

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität
in Frankfurt am Main

vorgelegt von

Karl Heinz Acker

aus Wiesbaden

1983

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41523704_0004

VERWALTUNGSKONTROLLE IN HESSEN – DARMSTADT 1770 – 1835

Zur Organisation der Kontrolle des Verwaltungshandelns in einem kleineren deutschen Staat

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität
in Frankfurt am Main

vorgelegt von
Karl Heinz Acker
aus Wiesbaden
1983

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erstgutachter : Professor Dr. Bernhard Diestelkamp
Zweitgutachter: Professor Dr. Gerhard Dilcher

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Juni 1983

Inhaltsverzeichnis

Seite

QUELLENVERZEICHNIS IX

LITERATURVERZEICHNIS XIII

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS XXXIII

EINLEITUNG:
GEGENSTAND UND ZIEL DER ARBEIT

1. DER GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG 1

1. 1 DER BEGRIFF DER VERWALTUNGSKONTROLLE 2

1. 2 DIE SACHLICHE UND ZEITLICHE BESCHRÄNKUNG DES THEMAS 5

2. DAS ZIEL DER ARBEIT 9

ERSTES KAPITEL:
VERWALTUNG UND VERWALTUNGSKONTROLLE IN HESSEN-DARMSTADT
AM ENDE DES 18. JAHRHUNDERTS 12

1. DER GEHEIME RAT 13

2. DIE REGIERUNGEN 18

3. DAS AMT 24

4. EXTERNE VERWALTUNGSKONTROLLE: DAS OBERAPPELLATIONSGERICHT 27

Seite

4. 1 DAS VERHÄLTNIS VON JUSTIZ UND LANDESHERRLICHER VERWALTUNG AM ENDE DES 18. JAHRHUNDERTS

4. 1. 1 Die Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte über die Territorien 29

4. 1. 2 Die Abgrenzung der Justizsachen von den Regierungssachen 34

4. 1. 3 Die Gerichtsbarkeit der Landesgerichte 38

4. 2 DIE OBERAPPELLATIONSGERICHTSORDNUNG VON 1777

4. 2. 1 Die Entstehungsgeschichte der Oberappellationsgerichtsordnung 44

4. 2. 2 Die Kompetenzen des Oberappellationsgerichts ... 47

4. 2. 3 Die Kritik der Landstände an der neuen Gerichtsordnung 52

ZWEITES KAPITEL

DIE REFORM VON 1803

1. VORGESCHICHTE

1. 1 ERSTE REFORMPLÄNE LUDEWIGS X. IM JAHRE 1790 55

1. 2 DIE TERRITORIALVERÄNDERUNGEN VON 1803 58

2. DIE ORGANISATIONSEDIKTE VOM 12. OKTOBER 1803 60

2. 1 ZUR ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ORGANISATIONSEDIKTE 60

2. 2 OBERSTE LANDESBEHÖRDEN: MINISTERIUM UND OBERAPPELLATIONSGERICHT 63

Seite

2. 3 DIE TRENNUNG DER JUSTIZ VON DER VERWALTUNG IN DER MITTELINSTANZ: REGIERUNG UND HOFGERICHT 66

2. 4 DER GESCHÄFTSGANG IN DER VERWALTUNG 70

3. D A S V E R H Ä L T N I S D E R V E R - W A L T U N G Z U R J U S T I Z I N D E R Z E I T D E S S P Ä T A B S O L U - T I S M U S

3. 1 DIE JUSTIZIELLE KONTROLLE DER VERWALTUNG GEMÄSS § 7 DES 1. ORGANISATIONSEDIKTS

3. 1. 1 Die Regelung des § 7 des 1. Organisationsedikts 75

3. 1. 2 Die Bewahrung des "alten Justizstaats in Hessen-Darmstadt durch § 7 des 1. Organisationsedikts 79

3. 1. 3 Gesetzliche Ausnahmen von der Regelung des § 7 des 1. Organisationsedikts nach 1806 83

3. 2 DIE VERORDNUNG VOM 12. MAI 1814

3. 2. 1 Die Entstehungsgeschichte: das Gutachten des Oberappellationsgerichts 86

3. 2. 2 Das Verfahren bei Kompetenzkonflikten nach der Verordnung vom 12. Mai 1814 93

3. 2. 3 Die Bedeutung der Verordnung vom 12. Mai 1814 ... 96

3. 3 DIE ENTWICKLUNG NACH 1814: DIE BESCHRÄNKUNG DER GERICHTE AUF DIE ENTSCHEIDUNG PRIVATRECHTLICHER STREITIGKEITEN 100

3. 3. 1 W.J. Behr und sein Einfluß auf die Rechtslage im Großherzogtum Hessen 102

3. 3. 2 Der Einfluß des französischen Rechts auf diese Entwicklung 107

Seite

DRITTES KAPITEL:

DIE SONDERROLLE RHEINHESSENS

1. DAS ERGEBNIS DES WIENER KONGRESSES: RHEINHESSEN 110

2. DIE FRANZÖSISCHEN INSTITUTIONEN DER VERWALTUNGSKONTROLLE IM DEPARTEMENT DONNERSBERG 115

2. 1 DIE STRIKTE TRENNUNG DER JUSTIZ VON DER VERWALTUNG 116

2. 2 DER PRÄFEKTURRAT 119

2. 3 DEPARTEMENTS-, BEZIRKS- UND MUNIZIPALRÄTE 123

3. VERWALTUNGSKONTROLLE IN RHEINHESSEN BIS 1835 ...

3. 1 DIE GRÜNDE FÜR DIE BEWAHRUNG FRANZÖSISCHER EINRICHTUNGEN IN RHEINHESSEN 127

3. 2 DER PROVINZIALRAT 131

3. 3 DIE PROVINZIALREGIERUNG ALS ADMINISTRATIVJUSTIZBEHÖRDE 135

VIERTES KAPITEL

DIE LITERARISCHE DISKUSSION ÜBER DIE ADMINISTRATIVJUSTIZ 1815 BIS 1835 140

1. EINLEITUNG: GEGENSTAND UND VERLAUF DER DISKUSSION 142

		Seite
2.	DER BEGINN DER KONTROVERSE: DIE THESEN GÖNNERS	146
3.	DIE ANHÄNGER DER ADMINISTRATIVJUSTIZ	152
3. 1	KÖSTLIN	152
3. 2	VON WEILER	154
3. 3	VON PFIZER	157
3. 4	VON ROTTECK	160
3. 5	VON MOHL	163
4.	DIE GEGNER EINER ADMINISTRATIVJUSTIZ: FÜR DIE JUSTIZSTAATLICHE LÖSUNG	
4. 1	RUDHART	165
4. 2	NIBLER	168
4. 3	MITTERMAIER	170
4. 4	W.H. PUCHTA	172
4. 5	SIEBENPFEIFFER	174
4. 6	PFEIFFER	175
4. 7	MINNIGERODE	177
5.	FÜR EINE UNABHÄNGIGE JUSTIZ IN ADMINISTRATIVSACHEN	180
5. 1	KURZ	181
5. 2	BARTH	185
6.	BILANZ DER DISKUSSION	187

Seite

FÜNFTES KAPITEL

DER FRÜHE VERFASSUNGSSTAAT:

DIE REFORMEN VON 1821

1. DIE VERFASSUNG VOM 17. DEZEMBER 1820

1. 1 DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER VERFASSUNG 191

1. 2 DIE REGELUNGEN DER VERFASSUNG VOM 17. DEZEMBER 1820 194

2. DIE TRENNUNG DES GESAMTMINISTERIUMS 198

3. JUSTIZ UND VERWALTUNG AUF DER UNTEREN VERWALTUNGSEBENE

3. 1 DIE TRENNUNG DER JUSTIZ VON DER VERWALTUNG: LANDRAT UND LANDGERICHT 203

3. 1. 1 Die Aufgaben des Landrats in Administrativjustizsachen 205

3. 1. 2 Die Kritik auf dem 2. Landtag an dieser Aufgabenverteilung 207

3. 2 DIE VERHÄLTNISSE IN DEN STANDESHERRLICHEN GEBIETEN DES GROSSHERZOGTUMS 211

4. DER STAATSRAT

4. 1 DIE AUFGABEN DES STAATSRATS 216

4. 2 DER STAATSRAT ALS ORGAN DER VERWALTUNGSKONTROLLE

4. 2. 1 Die Doppelaufgabe: Interne und externe Verwaltungskontrolle 222

4. 2. 2 Die Bedeutung des hessischen Staatsrats 224

Seite

SECHSTES KAPITEL:

DIE VERWALTUNGSREFORM VON 1832: DIE ERRICHTUNG DES ADMINISTRATIVJUSTIZHOFS

1. ÜBERBLICK ÜBER DIE REFORMMASSNAHMEN

1. 1 ZUR ENTSTEHUNGSGESCHICHTE 230

1. 2 DIE REFORM DER ALLGEMEINEN INNEREN VERWALTUNG: DER KREISRAT 234

1. 3 DIE EINFÜHRUNG DER NEUEN ORGANISATION IN RHEINHESSEN IM JAHRE 1835 239

2. DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF

2. 1 DIE AUFGABEN DES ADMINISTRATIVJUSTIZHOFS 241

2. 2 DAS VERFAHREN IN ADMINISTRATIVJUSTIZSACHEN ..

2. 2. 1 Der Kreis der Administrativjustizsachen nach hessischem Recht 245

2. 2. 2 Das Verfahren in Administrativjustizsachen .. 248

2. 2. 3 Zur Entscheidungstätigkeit des Administrativjustizhofs in Administrativjustizsachen 252

2. 3 DIE STREITIGEN ADMINISTRATIVSACHEN 254

2. 4 DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF ALS ORGAN DER INTERNEN VERWALTUNGSKONTROLLE 258

3. AUSBLICK UND BILANZ .....

3. 1 DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF IM LAUFE DER WEITEREN ENTWICKLUNG BIS 1875 263

3. 2 DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF ALS VORLÄUFER DES VERWALTUNGSGERICHTSHOFS VON 1875 268

Seite

Z U S A M M E N F A S S U N G :

Zwanzig Thesen 271

Q U E L L E N V E R Z E I C H N I S

Vorbemerkung:
Die benutzten zeitgenössischen Darstellungen sind im Literaturverzeichnis aufgeführt.

1. ARCHIVALIA

Hessisches Staatsarchiv Darmstadt:

D		Großherzogliches Haus - und Familienarchiv
	D 4 26	Großherzogliches Haus Landgraf Ludewig X., seit 1806 Großherzog Ludewig I.
	D 12	Schleiermachersche Kabinettsregistratur
E 1		Verhältnisse des Staates nach außen
	L	Pfandschaften und Entschädigungslande
G 23 A		Generalakten des Oberappellationsgerichts
G 23 J		Administrativjustizhof (im Aufbau)
R 1		Verordnungssammlung Höpfner (zitiert: VO-Slg-Höpfner)
R 21 C		Beamtenkarteien

2. AMTSBLÄTTER UND GESETZESSAMMLUNGEN

Amtsblatt für die großherzoglich-hessische Provinz Rheinhessen
Mainz 1819

Archiv der Großherzoglich Hessischen Gesetze und Verordnungen
Unter der Leitung der Ministerien herausgegeben
Bd. I - VII
Darmstadt 1834 - 1839
(zitiert: Archiv)

Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt
Darmstadt 1819 ff.
(zitiert: RBl, Jahr und Seite)

Großherzoglich Hessische Zeitung
Darmstadt 1807 ff.
(zitiert: GhZ, Jahrgang und Seite)

Gesetzsammlung für die Königlich Preußischen Staaten
Berlin 1810 - 1812
(zitiert: GS)

Hessen-darmstädtische Zivilprozessordnung vom Jahre 1724 und peinliche Gerichtsordnung vom Jahre 1726 mit Supplementen
Neue Auflage Darmstadt 1830

Sammlung der Ausschreiben der Großherzoglich-Hessischen Regierung zu Darmstadt von den Jahren 1823 - 1832
Darmstadt 1832
(zitiert: Slg-Ausschreiben-DA)

Sammlung landgräflich und großherzoglich hessischer Verordnungen
(zitiert: Slg-ldgrfl.-VO)

Sammlung der Großherzoglich Hessischen Gesetze und Verordnungen
- Herausgegeben von einigen Juristen Rheinhessens -
Bd. I - IV Mainz o.J. (1835)
(zitiert: VO-Slg-Rhh)

Sammlung der wichtigeren bis zum Jahr 1800 in Beziehung auf Civil-Recht, Criminal-Recht, Justizverwaltung etc. erlassen hessischen Verordnungen Ausschreiben etc. im Auszuge
herausgegeben von H.W. Spamer
Darmstadt 1827
(zitiert: Spamer)

3. PARLAMENTARIA

Verhandlungen in der Ersten Kammer der Landstände des Großherzogtums Hessen. Von ihr selbst herausgegeben Protokolle und Beilagen. Darmstadt 1820 ff.
(zitiert: LT I. K.)

Verhandlungen in der Zweiten Kammer der Landstände des Großherzogtums Hessen. Von ihr selbst herausgegeben. Protokolle und Beilagen. Darmstadt 1820 ff.
(zitiert: LT. II. K.)

4. PERIODICA

Der Beobachter in Hessen bei Rhein
Ein Blatt für Verfassung, Verwaltung und Volksleben im Großherzogtum Hessen
Darmstadt 1832/33

Das Hessische Volksblatt
herausgegeben von Ernst Emil Hoffmann
Speyer 1832/33

5. QUELLENSAMMLUNGEN

Ernst Rudolf Huber	Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Bd. I: Deutsche Verfassungsdokumente 1803 - 1850 3. Auflage Stuttgart 1978 (zitiert: Huber Dokumente I)

6. SONSTIGE QUELLEN UND HILFSMITTEL

Baur, Ludwig	Alphabetisches Repertorium über die Verhandlungen der zehn ersten Ständeversammlungen des Großherzogtums Hessen von den Jahren 1820 bis 1847 Darmstadt 1848
Eckhardt, Albrecht u.a.	Hessisches Staatsarchiv und Stadtarchiv Darmstadt Übersicht über die Bestände 2. Auflage Darmstadt 1975 (zitiert: Eckhardt Bestandsübersicht)

Hof- und Staatshandbuch des Großherzogtums Hessen für das Jahr 1835
Darmstadt 1835

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Achterberg, Norbert — Strukturen der Geschichte der Verwaltung
in: DÖV 1977, 577 ff.

--,-- — Strukturen der Geschichte des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft
in: DÖV 1977, 737 ff.

Agena, Carl August — Der Amtmann im 17. und 18. Jahrhundert.
Ein Beitrag zur Geschichte des Richter- und Beamtentums
Jur. Diss. Göttingen 1973

Andreas, Willy — Friedrich Brauer und das erste badische Organisationsedikt
in: ZGO NF 24 (1909, 628 ff.)

Andres, Hans — Die Einführung des konstitutionellen Systems im Großherzogtum Hessen
Berlin 1908

Angermann, Erich — Robert von Mohl
1799 - 1875
Neuwied und Berlin 1962

Anonym — Kritik der hessischen Verordnung vom 12. Mai 1814
in: Allgemeine Justiz- und Polizei-Blätter
(hrsg. von Theodor Hartleben
1814, 483 ff.)

Anonym — Über das Forum der administrativ-contentiösen Sachen
Ulm 1821

Anonym — Über den Umfang der richterlichen Gewalt mit besonderer Beziehung auf Württemberg
in: Jahrbücher der Gesetzgebung und Rechtspflege im Königreiche Württemberg
(hrsg. von Hofacker)
Bd. I (1824), 165 ff.

Apel, Erich	Die Entwicklung des Rechtschutzes in der preussischen Verwaltung Jur. Diss. Marburg 1961
von Aretin, Johann Christoph Freiherr von Rotteck, Karl	Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie 2. Bd. 1. Abt. Altenburg 1827 (zitiert: v. Aretin - v. Rotteck)
Aull, Heinrich	Das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Hessen Jur. Diss. Gießen 1909
Bähr, Otto	Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze Cassel und Göttingen 1864
Barth, Joseph	Über die Notwendigkeit und Art der Trennung der Justiz von der Administration und Polizei in Staaten mit Verfassung Jur. Diss. Würzburg 1823
Bechtolsheimer, Heinrich	Die Provinz Rheinhessen in den beiden ersten Jahrzehnten ihres Bestehens in: QFHG Bd. 4 (1917), 3 ff.
Beck, Emil	Die amtlichen Namen der Provinzen des Großherzogtums Hessen in: Quartalsblätter des Historischen Vereins für Hessen NF 6 (1916) S. 26 ff.
Beck, Ferdinand Karl Heinrich	Die Organisation der Administrativjustiz im Großherzogtum Hessen in: Archiv der politischen Oekonomie und Polizeiwissenschaft (hrsg. von Karl Heinrich Rau) Bd. 5 (1843) 23 ff.
Behr, Wilhelm Josef	Die Verfassung und Verwaltung des Staates, dargestellt in einer Reihe ihrer wichtigsten Momente Bd. 1 - 3 Nürnberg 1811/12
von Berg, Günther Heinrich	Grundriß der reichsgerichtlichen Verfassung und Praxis Göttingen 1797

--,--
Handbuch des Teutschen Policeyrechts
Bd. 1 2. Auflage Hannover 1802
Bd. 2 Hannover 1799
Bd. 3 Hannover 1800
(zitiert: v. Berg Polizeirecht)

Blass, Hugo
Die Entwicklung des Strafverfahrens in Hessen-Darmstadt im 19. Jahrhundert
Jur. Diss. Gießen 1934

Bleek, Wilhelm
Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg.
Studium, Privileg und Ausbildung des höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdiensts in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert
Berlin 1972

Bockenheimer, Karl Georg
Geschichte der Stadt Mainz während der zweiten französischen Herrschaft (1798 - 1814)
Mainz 1890

Bockenförde, Ernst Wolfgang
Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert
in: Bockenförde, Ernst Wolfgang (Hrsg.) Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815 - 1918)
S. 146 ff.
Köln 1972

Bögershausen, Hans
Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur Verwaltung und Justiz
Jur. Diss. Köln 1951

Bornhak, Conrad
Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an
Stuttgart 1934

Brandt, Hartwig
Landständische Repräsentation im Vormärz
Neuwied und Berlin 1968

Bühler, Ottmar
Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württembergischen Recht und ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts
Stuttgart 1911

Büttner, Siegfried	Die Anfänge des Parlamentarismus in Hessen-Darmstadt und das du Thilsche System Darmstadt 1969
Bullinger, Martin	Vertrag und Verwaltungsakt Stuttgart 1962 (zitiert: Bullinger VuV)
--,--	Öffentliches und Privatrecht Stuttgart 1968 (zitiert: Bullinger ÖR)
Bundschuh, Johann Kaspar	Hessen nach den neuesten physischen, gewerblichen, wissenschaftlichen, politischen und örtlichen Verhältnissen Bd. I Lemgo 1803 Bd. II (Nachtrag) Lemgo 1804
Buschmann, Arno	100 Jahre Gründungstag des Reichsgerichts in: NJW 1979, 1966 ff.
van Calker, Wilhelm	Die Entwicklung der hessischen Verwaltungsorganisation im 19. Jahrhundert in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2 (1908), 125 ff.
--,--	Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen Tübingen 1913 (zitiert: van Calker Staatsrecht)
Crössmann, Christoph	Die Unruhen in Oberhessen im Herbst 1830 Darmstadt 1929
Crome, August Friedrich	Handbuch der Statistik des Großherzogtums Hessen, in staatswirtschaftlicher Hinsicht, nach den besten meist handschriftlichen Quellen bearbeitet Darmstadt 1822
Dagtoglou, Prodromos	Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung Stuttgart 1960
Dahlgrün, Hans-Georg	Rechnungskontrolle in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.) Verwaltung Berlin 1965

Damkowski, Wulf	Die Entstehung des Verwaltungsbegriffs. Eine Wortstudie Köln 1969
Demandt, Karl E.	Geschichte des Landes Hessen 2. Auflage Kassel 1972
Dieterich, Julius Reinhart	Ein Gießener Professor als hessischer Staatsminister in: Beiträge zur Geschichte der Universitäten Mainz und Gießen (= AHG NF 5 (1907) 462 ff.) (zitiert: Dieterich, AHG)
--,--	Die Politik Landgraf Ludwigs X. von Hessen-Darmstadt von 1790 - 1806 Darmstadt 1910
--,--	Hessen-Darmstadt auf dem Wiener Kongress und die Erwerbung Rheinhessens in: QFHG Bd. 4 (1917), 147 ff. (zitiert: Dieterich, Wiener Kongreß)
Dipper, Christof	Die Bauernbefreiung in Deutschland 1790 - 1850 Stuttgart 1980
Droysen, Johann Gustav (Hrsg.)	Die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der deutschen Nationalversammlung Erster Theil Leipzig 1849
Dülfer, Kurt	Fürst und Verwaltung. Grundzüge der hessischen Verwaltungsgeschichte im 16. und 18. Jahrhundert in: Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte Bd. 3 (1951) S. 150 ff.
Edelmann, Günther	100 Jahre Hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit - Entstehung und Entwicklung in Hessen-Darmstadt in: Der Gemeindetag 1976, 129 ff.
--,--	Aus der Geschichte der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in: NJW 1974, 782 ff.
Eigenbrodt, Karl Christian	Handbuch der Großherzoglich-Hessischen Verordnungen vom Jahre 1803 an Bd. I - IV Darmstadt 1816/18 (zitiert: Eigenbrodt, Handbuch)

Eigenbrodt, Karl Christian	Das Verhältnis der Gerichte zur Verwaltung im Großherzogtum Hessen mit Entscheidungen des Staatsrats zu Darmstadt (hrsg. von Reinhard Eigenbrodt) Darmstadt 1840 (zitiert: Eigenbrodt, Verhältnis)
Eisenhardt, Ulrich	Die kaiserlichen privilegia de non appellando (Quellen und Forschungen zur höchsten Gerichtsbarkeit im Alten Reich Bd. 7) Köln - Wien 1980
Elbing, Hans Werner	Die hessische Politik in der Rheinbundzeit 1806 - 1813 Phil. Diss. Mainz 1952
Ellwein, Thomas	Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsgeschichte in: RuP 1968 (H. 2), 62 ff.
Engelhaupt, Heinz	Die Einführung Hessen-Darmstädtischer Verwaltung im nördlichen Teil des Departements Donnersberg Jur. Diss. Mainz 1972
Erichsen, Hans Uwe	Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seine Aufhebung im Prozeß Frankfurt 1971
Esselborn, Karl	Die Ministerverantwortlichkeit im Großherzogtum Hessen Leipzig 1902
--,--	Hessische Lebensläufe Zum 100. Geburtstag neu herausgegeben von Friedrich Knöpp Darmstadt 1979 (zitiert: Esselborn HL)
Ewald, Ludwig	Historische Übersicht der Territorialveränderungen der Landgrafschaft Hessen-Darmstadt und des Großherzogtums Hessen 2. Auflage Darmstadt 1872

Faber, Karl Georg — Verwaltungs- und Justizbeamte auf dem linken Rheinufer während der französischen Herrschaft
in: Aus Geschichte und Landeskunde
Festschrift für Franz Steinbach
Bonn 1960 S. 350 ff.
(zitiert: Faber, Verwaltungs- und Justizbeamte)

--,-- — Die Rheinlande zwischen Restauration und Revolution
Probleme der rheinischen Geschichte von 1814 - 1848 im Spiegel der zeitgenössischen Publizistik
Wiesbaden 1966
(zitiert: Faber, Rheinlande)

--,-- — Die südlichen Rheinlande von 1816 - 1956
in: Petri, Franz - Droege, Georg (Hrsg.)
Rheinische Geschichte
Bd. 2 - Neuzeit
2. Auflage Düsseldorf 1976
(zitiert: Faber, Rheinische Geschichte)

Fabricius, Walter — Verfassung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit in den Kurmainzer Ämtern an der Bergstraße bis zum 19. Jahrhundert
Jur. Diss. Mainz 1971

Feist, Hans Joachim — Die Entstehung des Verwaltungsrechts als Rechtsdisziplin
Jur. Diss. Köln 1967

von Feuerbach, Anselm — Betrachtungen über die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerechtigkeitspflege
Bd. II
Heidelberg 1825

Fischer, Walther — Der Streit um die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung der Verfahrensgestaltung
Düsseldorf 1940

Fleck, Peter — Bauernbefreiung oder Aufhebung der alten Agrarverfassung?
Zu den hessen-darmstädtischen Reformen im ländlich-bäuerlichen Bereich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts
in: AHG NF 39 (1981), 371 ff.

Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1. Band - Allgemeiner Teil 10. Auflage München 1973
Frenkel, Max	Institutionen der Verwaltungskontrolle Zürich 1969
Funke, Gottlob Leberecht	Die Verwaltung in ihrem Verhältnis zur Justiz, die Grenzlinie zwischen beiden und die Verwaltungsjustiz Zwickau 1838
von Gaisberg, L.C. Freiherr	Allgemeine Vorkenntnisse zur Theorie des bürgerlichen Prozesses Stuttgart 1820
Gebhardt, Bruno	Handbuch der Deutschen Geschichte 9. Auflage (hrsg. von Herbert Grundmann) Bd. 3 Stuttgart 1973
Gliss, Jürgen	Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung bis zur BundesVwGO unter besonderer Berücksichtigung der Grundpositionen von Bähr und Gneist Jur. Diss. Frankfurt 1962
von Gneist, Rudolf	Der Rechtsstaat Berlin 1872
Goldmann, Wilhelm	Die Gesetzgebung des Großherzogtums Hessen in Beziehung auf Befreiung des Grundeigentums und der Person von alten drückenden Beschränkungen und Lasten Darmstadt 1831
Gollwitzer, Heinz	Die Standesherrn. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815 - 1918 2. Auflage Stuttgart 1964
von Gönner, Nicolaus Thaddäus	Teutsches Staatsrecht Landshut 1804 (zitiert: Gönner Staatsrecht)
--,--	Handbuch des teutschen gemeinen Prozesses Bd. I - IV 2. Auflage Erlangen 1804/05 (zitiert: Gönner, Handbuch)

--,-- Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der National-Ökonomie betrachtet, nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreich Bayern
Landshut 1808
(zitiert: Gönner, Staatsdienst)

--,-- Entwurf eines Gesetzbuches über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtssachen
1. Bd. Erlangen 1815
2. Bd. Erlangen 1817
(zitiert: Gönner, Entwurf)

Görlitz, Axel Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland
Neuwied und Berlin 1970

Grimm, Dieter Zur politischen Funktion der Trennung von öffentlichem und privaten Recht in Deutschland
in: Studien zur europäischen Rechtsgeschichte
(hrsg. von Walter Wilhelm)
Frankfurt 1972

von Grolmann, Karl Theorie des gerichtlichen Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten
2. Auflage Gießen und Darmstadt 1803

Guilleaume, Emil Das Ressortprinzip
in: DÖV 1960, 328 ff.

Haeberlin, Karl Friedrich Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Bd. 1 - 3
Neue Auflage Frankfurt und Göttingen 1803

Hartung, Fritz Deutsche Verfassungsgeschichte
9. Auflage Stuttgart 1969

Hattenhauer, Hans Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des Deutschen Rechts: zwischen Hierarchie und Demokratie
2. Auflage Heidelberg und Karlsruhe 1980

--,-- Geschichte des Beamtentums
(Handbuch des Öffentlichen Dienstes Bd. I)
Köln 1980
(zitiert: Hattenhauer Beamtentum)

Hattemer, Karl	Der Übergang der Mainzer Ämter an der Bergstraße an Hessen (1802/03) in: AHG NF Bd. 7 (1910), 295 ff.
Haupt, Hermann (Hrsg.)	Hessische Biographien 3 Bände Darmstadt 1928 Neudruck Walluf 1973 (zitiert: HB I - III)
Hausherr, Hans	Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts Berlin 1953
Herrmann, Fritz	Zur Aufhebung der althessischen Landstände im Jahre 1806 in: AHG NF Bd. 28 (1963), 317 ff.
Hertel, Karl August Christian	Einige Worte über den Staatsdienst, besonders über den Staatsdienst im Großherzogtum Hessen Darmstadt 1827
Heyer, Gustav	Die Standesherrn des Großherzogtums Hessen und ihre Rechtsverhältnisse in Geschichte und Gegenwart Darmstadt 1897
Hintze, Otto	Preußens Entwicklung zum Rechtsstaat in: Gesammelte Abhandlungen Bd. III Göttingen 1967
Hoffmann, Klaus-Dietrich	Die Geschichte des Verwaltungsgerichts Mainz in: Staatszeitung Rheinland-Pfalz 1963 Nr. 1 S. 5 f.
Hofmann, Wolfgang	Erkenntnisprobleme moderner Verwaltungsgeschichte in: DVw 1975, 47 ff.
Huber, Ernst Rudolf	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. I Reform und Restauration 1789 - 1830 Stuttgart 1957
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht 3. Auflage Unveränderter Neudruck Offenburg 1948

Joerger, Gernot - Geppert, Manfred	Grundzüge der Verwaltungslehre 2. Auflage Stuttgart 1976
Käss, Ludwig	Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung auf dem linken Rheinufer durch die Franzosen während der Besetzung 1792 bis zum Frieden von Lunéville 1801 Jur. Diss. Gießen 1929
Karenberg, Dagobert	Die Entwicklung der Verwaltung in Hessen-Darmstadt unter Ludwig I. Darmstadt 1964
Kaufmann, Hans Heinrich	Friedrich Karl von Moser als Politiker und Publicist Darmstadt 1931
Knaut, Martin	Geschichte der Verwaltungsorganisation Stuttgart 1961
Knemeyer, Franz Ludwig	Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts Köln und Berlin 1970
--,--	Politisches Kabinett und Verwaltungskabinett in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts in: DVw 1969, 411 ff.
Köstlin, Christian Reinhold (zunächst anonym erschienen)	Die Verwaltung nach französischen Grundsätzen Ein Beitrag zu der Lehre von den Gränzen der Justiz und Verwaltung Stuttgart 1823
Kuhn, Otto	Die Trennung der Justiz und Administration Leipzig 1840
Kühne, Jörg-Detlef	Das Fach Verwaltungsgeschichte in: DVBl 1977, 984 ff.
Külz, Helmut - Naumann, Richard (Hrsg.)	Staatsbürger und Staatsgewalt Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart Bd. I und II Karlsruhe 1963

Kurz, Anton	Versuch einer Entwicklung der Grundsätze, nach welchen die Zweckmäßigkeit des Staatsorganismus in konstitutionellen Monarchien zu beurteilen ist nebst einem Grundrisse zu einem Verwaltungs-Gesetzbuche München 1821
Ledderhose, Konrad Wilhelm	Vom Samt-Hofgericht und Samt-Revisionsgericht in Hessen in: ders., Kleine Schriften Bd. 5, S. 43 ff. Eisenach 1795
Legendre, Pierre	Histoire de l´administration de 1750 à nos jours Paris 1968
Lehne, Friedrich	Gesammelte Schriften Bd. III Mainz 1838
Leist, Justus Christoph	Lehrbuch des teutschen Staatsrechts 2. Auflage Göttingen 1805
von Lepel, Victor	Der Großherzoglich-Hessische Staatsrat Seine Organisation, Competenz, Procedur und Rechtsprechung Darmstadt 1856
Linder, Otto	Die Entstehung der Verwaltungsrechtspflege des Geheimen Rats in Württemberg Berlin 1940
Loening, Edgar	Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen Halle 1914
Lücking, Wilhelm	Die Grundlagen der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit Würzburg 1955
Magerl, Horst	Verwaltungsrechtsschutz in Württemberg von 1760 bis 1850 Jur. Diss. Freiburg 1965
Maier, Hans	Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre -Polizeiwissenschaft 2. Auflage München 1980
Mayer, Hans	Die Polizeigewalt in Hessen. Geschichtliche Entwicklung und geltendes Recht Mainz 1931

Mayer, Otto	Deutsches Verwaltungsrecht Erster Band 3. Auflage München und Leipzig 1924
Meisner, Heinrich Otto	Staats- und Regierungsformen in Deutschland seit dem 16. Jahrhundert in: AöR 77 (1951), 225 ff.
Minnigerode, Ludwig	Was ist Justiz - und was ist Administrativ-Sache? Darmstadt 1835
Mittermaier, Carl Josef Anton	Recension des Gönnerschen Entwurfs eines Gesetzbuchs in: Allgemeine Literatur - Zeitung vom Jahre 1816 II. Bd. Nr. 184 Sp. 674 ff. Halle 1816
--,--	Beiträge zur Lehre von dem Gegenstand des bürgerlichen Processes in: AcP Bd. 4 (1821), 305 ff.
--,--	Was hat der deutsche Prozeß im Ganzen und im Detail durch die neuere doktrinelle Behandlung gewonnen? in: AcP Bd. 12 (1829), 133 ff. und 362 ff.
--,--	Über das Verhältnis der Justiz zu den Verwaltungssachen, über Administrativjustiz und Competenzkonflikte in: AcP Bd. 21 (1838), 254 ff. und Bd. 22 (1839), 47 ff.
von Mohl, Robert	Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats Bd. 1 Tübingen 1832 Bd. 2 Tübingen 1833
Morstein, Marx, Fritz	Interne Verwaltungskontrolle in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.) Verwaltung Berlin 1965
Müller, Adolf	Die Entstehung der hessischen Verfassung von 1820 Darmstadt 1931

Nibler	Einige Worte über die Trennung der Gerichte in Zivil- und Administrativgerichte in: AcP Bd. 3 (1820) 374 ff.
Pfeiffer, Burkhard Wilhelm	Praktische Ausführungen aus allen Teilen der Rechtswissenschaft Bd. I, III, V Hannover 1825 1831 1838
von Pfizer, Carl	Über die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civil-Justiz und über die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz Stuttgart 1828 (zitiert: Pfizer, Verwaltungsjustiz)
--,--	Prüfung der neuesten Einwendungen gegen die Zulässigkeit der Verwaltungsjustiz und gegen ihren Umfang Stuttgart 1833 (zitiert: Pfizer, Einwendungen)
Plathner, Günter	Der Kampf um die richterliche Unabhängigkeit bis zum Jahre 1848 unter besonderer Berücksichtigung Preußens Breslau 1935
Poppitz, Johannes	Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in: AöR NF Bd. 33 (1943), 158 ff. und NF Bd. 34 (1944), 3 ff.
Puchta, Wolfgang Heinrich	Beiträge zur Gesetzgebung und Praxis des bürgerlichen Rechtsverfahrens Bd. I Erlangen 1822
Pütter, Johann Stephan	Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürsten-Rechte Erster Theil Göttingen 1777
Rehberg, August Wilhelm	Über die Staatsverwaltung deutscher Länder und die Dienerschaft des Regenten Hannover 1807
Reichel, Werner	Das monokratische und das Kollegialprinzip in der Zentralverwaltung des absolutistischen Preußen, insbesondere unter Friedrich dem Großen Jur. Diss. Berlin 1939

von Rotteck, Carl - Welcker, Carl (Hrsg.)	Staatslexikon. Enzyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften Bd. 1 - 15 Altona 1834 - 1843 (zitiert: Staatslexikon)
von Rotteck, Karl	Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften 3. Bd. Materielle Politik Stuttgart 1834
Rudhart, Ignaz	Über die Verwaltung der Justiz durch die administrativen Behörden. Eine juridische Skizze Würzburg 1817
Rühl, (Georg)	Über das Verhältnis zwischen Verwaltung und Justiz im Großherzogtum Hessen in: Jahrbücher für Geschichte und Staatskunst (hrsg. von Karl Heinrich Ludwig Pölitz) Bd. I (1832), 127 ff.
Rüfner, Wolfgang	Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749 - 1842 Bonn 1962
--,--	Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in: DÖV 1963, 719 ff. (zitiert: Rüfner DÖV)
von Sarwey, Otto	Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege Tübingen 1880
Sautel, Gérard	Histoire des Institutions Publiques depuis la Révolution francaise Deuxième Edition Paris 1970
Scheuner, Ulrich	Der Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung in: DÖV 1963, 714 ff.
Schiedermair, Rudolf	Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern in: Festschrift für Herrmann Nottarp Karlsruhe 1961

Schmidt, Arthur B.	Die geschichtlichen Grundlagen des bürgerlichen Rechts im Großherzogtum Hessen Gießen 1893
Schmitt, Friedrich	Die provisorische Verwaltung des Gebiets zwischen Rhein und Mosel und der französischen Grenze durch Österreich und Bayern in den Jahren 1814 - 1816 Phil. Diss. Mainz 1961
Schnabel, Franz	Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert Zweiter Band 2. Auflage Freiburg 1949
Schneider, Hans	Der preussische Staatsrat 1817 - 1918 München und Berlin 1952
Schneider, Ludwig	Die Stellung des hessischen Kreisrats in ihrer geschichtlichen Entwicklung bis zur Neuorganisation von 1874 Darmstadt 1912
Schöne, Manfred	Das Herzogtum Westfalen unter hessen-darmstädtischer Herrschaft 1802 - 1816 Jur. Diss. Bonn 1966
Schott, Clausdieter	"Rechtsgrundsätze" und Gesetzeskorrektur Ein Beitrag zur Geschichte gesetzlicher Rechtsfindungsregeln Berlin 1975
Schrimpf, Henning	Herrschaft, Individualinteresse und Richtermacht im Übergang zur bürgerlichen Gesellschaft Studien zum Rechtsschutz gegenüber der Ausübung öffentlicher Gewalt 1782 - 1821 München 1979
Schroeder, Klaus Peter	Das Reichskammergericht in: JuS 1978, 368 ff.
Schubert, Werner	Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht, Zivilprozeßrecht Wien 1977
von Schwerin, Claudius Freiherr	Geschichte des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaft in: Hans Frank (Hrsg.) Deutsches Verwaltungsrecht München 1937

Scriba, Heinrich Eduard	Biographisch-literärisches Lexikon der Schriftsteller des Großherzogtums Hessen im neunzehnten Jahrhundert Erste Abtheilung Darmstadt 1831 Zweite Abtheilung Darmstadt 1843
Sellert, Wolfgang	Über die Zuständigkeitsabgrenzung von Reichshofrat und Reichskammergericht Aalen 1965
Sellmann, Martin	Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit -Ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen in: Külz-Naumann (Hrsg.) Staatsbürger und Staatsgewalt Bd. I S. 25 ff.
--,--	Karl von Rottecks Gedanken zum Rechtsschutz in öffentlichen Streitigkeiten in: DÖV 1965, 737 ff.
Siebenpfeiffer, Philipp Jakob	Über die Frage unserer Zeit in Beziehung auf Gerechtigkeitspflege Heidelberg 1823
Simon, Dieter	Die Unabhängigkeit des Richters Darmstadt 1975
Soboul, Albert	Die Große Französische Revolution Ein Abriß ihrer Geschichte (1789 - 1799) 3. Auflage Frankfurt 1979
Spangenberg, Ilse	Hessen-Darmstadt und der Deutsche Bund 1815 - 1848 Darmstadt 1969
von Spaun, Franz	Politische und literarische Phantasien Germanien 1817
Stölzel, Adolf	Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in den deutschen Territorien Bd. I Stuttgart 1872
Strube, David Georg	Rechtliche Bedenken Fünfter Teil nebst Gründlichen Unterricht von Regierungs- und Justizsachen 2. Auflage Hannover 1777

Stump, Ulrich	Preussische Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1875 - 1914 Verfassung, Verfahren, Zuständigkeit Berlin 1980
Thieme, Werner	Verwaltungslehre 3. Auflage Köln 1977
Thomas, Adolf	Beiträge zur Geschichte der Bauernbefreiung und der Entlastung des bäuerlichen Grundbesitzes im Großherzogtum Hessen Mainz 1910
Tsatsos, Themistokles	Peri Politeias Staatstheoretische Studien (Hrsg. von Hermann Mosler, Hans Schneider, Helmut Strebel) Frankfurt 1972
Ulmann, Heinrich (Hrsg.)	Denkwürdigkeiten aus dem Dienstleben des hessen-darmständischen Staatsministers Freiherrn du Thil 1803 - 1848 Stuttgart und Berlin 1921 (zitiert: Ulmann, du Thil)
von Unruh, Georg Christoph	Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft Köln und Berlin 1965 (zitiert: v. Unruh, Kreis)
--,--	Die Einrichtung der Verwaltungsrechtspflege als rechtsstaatliches Problem in: DÖV 1975, 725 ff. (zitiert: v. Unruh, DÖV)
Valentin, Veit	Geschichte der deutschen Revolution von 1848 - 1849 2 Bde. Nachdruck Frankfurt 1977
Wächter, Karl	Rezension von Weilers Schrift in: Tübinger) Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Bd. I (1826) S. 86 ff.
Wagner, Albrecht	Der Kampf der Justiz gegen die Verwaltung in Preußen Hamburg 1936

Wagner, Walter	Das Rhein-Main Gebiet Darmstadt 1787 Neudruck 1975
Weber, Max	Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie 5. revidierte Auflage Tübingen 1976
von Weiler, Freiherr (Georg)	Über Verwaltung und Justiz und die Gränzlinie zwischen beiden Mannheim 1826
Weiske, Julius (Hrsg.)	Rechtslexikon für Juristen aller teutschen Staaten Bd. 1 - 15 Leipzig 1840 - 1861 (zitiert Rechtslexikon)
Weiss, Karl Eduard	System des öffentlichen Rechts des Großherzogtums Hessen Erster Band: System des Verfassungsrechts Darmstadt 1837
Weitzel, Jürgen	100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen in: DVBl 1975, 869 ff.
Weizel, Gidion	Das badische Gesetz vom 5.10.1863 über die Organisation der inneren Verwaltung Karlsruhe 1864
Wentzcke, Paul - Klötzer, Wolfgang (Hrsg.)	Deutscher Liberalismus im Vormärz: Heinrich von Gagern Briefe und Reden 1815 - 1948 Göttingen 1959
Werner, Fritz	"Die Verwaltungsrechtspflege hört auf" in: DVBl. 1949, 169 f.
Wiegand, Max	Das hessische Staatsbeamtenrecht Mainz 1907
Wierichs, Marion	Napoleon und das "Dritte Deutschland" Die Entstehung der Großherzogtümer Baden, Berg und Hessen Frankfurt und Bern 1978

Wintterlin, Friedrich	Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg Bd. I Stuttgart 1904 Bd. II Stuttgart 1906
Wipfler, Johann	Leitfaden der Verwaltungslehre Berlin 1979
Witzel, Karl	Friedrich Carl von Moser Ein Beitrag zur hessen-darmstädtischen Finanz- und Wirtschaftsgeschichte am Ausgang des 18. Jahrhunderts Darmstadt 1929
Wolff, Hans J. - Bachof, Otto	Verwaltungsrecht. Ein Studienbuch Bd. I 9. Auflage München 1974 Bd. III 4. Auflage München 1978 (zitiert: Wolff-Bachof I, III)
Zentgraf, Otto	Das Zuständigkeitswesen und der Zuständigkeitsstreit in der Landgrafschaft Hessen-Darmstadt in: AHG NF (1909), 207 ff.

A B K Ü R Z U N G S V E R Z E I C H N I S

Grundsätzlich wurden die im juristischen Sprachgebrauch allgemein üblichen Abkürzungen verwendet. Eigens zu erwähnen sind folgende Abkürzungen:

Abg.	Abgeordneter
AcP	Archiv für civilistische Praxis (Band und Seite)
AHG	Archiv für Hessische Geschichte und Altertumskunde (Band und Seite)
AmtsI	Amtsinstruktion
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Band und Seite)
BA	Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815
DI	Dienstinstruktion
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Jahrgang und Seite)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahrgang und Seite)
DVw	Die Verwaltung (Jahrgang und Seite)
GS	Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
GhZ	Großherzoglich Hessische Zeitung (Jahr und Seite)
H.	Heft
HB	Hessische Biographien (hrsg. von Haupt)
JuS	Juristische Schulung (Jahrgang und Seite)
KRI	Kreisratsinstruktion

OAG-O	Oberappellationsgerichtsordnung
OE	Organisationsedikt
p.	page
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
QFHG	Quellen und Forschungen zur hessischen Geschichte (Band und Seite)
RBl.	Regierungsblatt (Jahr und Seite)
Rhh.	Rheinhessen
RuP	Recht und Politik (Jahrgang und Seite)
Slg.	Sammlung
StA DA	Staatsarchiv Darmstadt
VU	Verfassungsurkunde
ZGO	Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins (Band und Seite)

EINLEITUNG

GEGENSTAND UND ZIEL DER ARBEIT

1. DER GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG

Das Thema der vorliegenden Arbeit, Verwaltungskontrolle in Hessen-Darmstadt, bedarf einer Erläuterung, die auch die Einschränkungen deutlich macht, die der Darstellung innewohnen. Wie schon der Untertitel verdeutlichen soll, will diese Arbeit die organisatorischen Regeln beschreiben, die in der Landgrafschaft Hessen-Darmstadt und dem späteren Großherzogtum Hessen eine Kontrolle des Verwaltungshandelns bezweckten. Der dabei benutzte Begriff der Verwaltungskontrolle bedarf zunächst der Erklärung und Abgrenzung.

1. 1 DER BEGRIFF DER VERWALTUNGSKONTROLLE

Allgemein wird unter Verwaltungskontrolle [1] die Überprüfung von Verwaltungshandlungen auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit [2] verstanden.
Man unterscheidet ferner die interne von der externen Verwaltungskontrolle, [3] die dann wieder in gerichtliche, politische und Rechnungskontrolle der Verwaltung unterteilt werden kann. [4]
Schon die Herkunft des Wortes Kontrolle [5] zeigt, daß die sich zuerst entwickelnde Form der Verwaltungskontrolle die Rechnungskontrolle war. [6] Diese Aufsicht über die Verwendung des der Verwaltung zur Verfügung gestellten

---

[1] der Begriff Verwaltungskontrolle wird mit identischem Inhalt sowohl in der Verwaltungsrechtswissenschaft als auch in der Verwaltungslehre verwendet, siehe Wolff-Bachof III §§ 161 - 166 einerseits und Thieme §§ 124 - 132 andererseits. Ausführlich hierzu Morstein Marx S. 371 ff.; Joerger-Geppert S. 54 ff.

[2] Wolff-Bachoff III § 161 I a) 1

[3] Wipfler S. 172; damit synonym werden auch die Begriffe Verwaltungsselbst- und Verwaltungsfremdkontrolle gebraucht, siehe Wolff-Bachof III § 161 I

[4] Morstein Marx S. 371; Wipfler S. 176

[5] frz. contrôle, aus contre rôle = Gegenregister, siehe Wolff-Bachof aaO (FN 2)

[6] ausführlich hierzu Dahlgrün S. 416 ff.

Geldes muß im Rahmen dieser Untersuchung außer Betracht bleiben. [7]

Ebenso wie die Rechnungskontrolle wird in dieser Arbeit die politische Kontrolle der Verwaltung weitgehend ausgeblendet bleiben, insbesondere wenn es sich um die Kontrolle der Regierung durch das Parlament handelt. [8] Der Aspekt der politischen Kontrolle wird jedoch zu beachten sein, wenn unterhalb der Regierungsebene [9] eine Überwachung der Verwaltung durch hierzu besonders bestellte Mitglieder des Gemeinwesens organisiert wird. [10] Dann wird zu prüfen sein, ob diese Teilhabe von Verwaltungsexternen an der

---

[7] In Hessen-Darmstadt wurde 1803 mit der Errichtung einer Ober-Rechnungs-Justifikatur (§ 3 Ziff. 3 des 1. OE, § 3 des 2. OE) der erste Schritt zu einer Rechnungskontrolle im modernen Sinn getan. Diese Entwicklung wurde 1821 mit der Zentralisierung der gesamten Rechnungskontrolle in der Rechnungskammer fortgeführt (VO vom 23. Juni 1821, Archiv III S. 337).

[8] zu den Anfängen des Parlamentarismus im Großherzogtum Hessen siehe die materialreiche Arbeit von Büttner

[9] zu der Problematik einer Differenzierung der Exekutive in Regierung und Verwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. Damkowski S. 146 ff.; allgemein hierzu siehe Frenkel RN 5,69

[10] allgemein hierzu Wolff-Bachof III § 166 I

Verwaltung als Ansatz zu einer politischen Kontrolle zu werten ist. [11]

Im Vordergrund der Untersuchung stehen aber der Aspekt der Verwaltungsselbstkontrolle, die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die erlassende (Ausgangs)behörde oder durch eine übergeordnete Behörde [12], und der Aspekt der Verwaltungsfremdkontrolle in Form einer gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns.

---

[11] Im Berichtszeitraum wird in dieser Hinsicht nur die Errichtung des Provinzialrats für Rheinhessen (siehe Kap. 3 unter 3. 2) zu verzeichnen sein. Im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts markieren die Einführung der Bezirksräte im Revolutionsjahr 1848 und die Kreisreform des Jahres 1874 mit ihrer Einführung der Selbstverwaltung weitere Ansatzpunkte zu einer politischen Kontrolle der Verwaltung im Großherzogtum Hessen.

[12] vgl. Wolff-Bachof III § 161 I a) 2

1. 2 DIE SACHLICHE UND ZEITLICHE BEGRENZUNG DES THEMAS

Das weitgefaßte Thema der vorliegenden Arbeit muß noch in verschiedener Hinsicht eingeschränkt werden.
In sachlicher Hinsicht beschränkt sich der Blickwinkel auf die allgemeine Innenverwaltung, die Organisation der Behörden mit speziellem Wirkungskreis bleibt ausgeklammert. [1]
Weiterhin beschränkt sich die Untersuchung auf die Darstellung der oberen und mittleren Verwaltungsebene, in denen sich die staatliche öffentliche Gewalt im Berichtszeitraum schon konzentriert hatte. Die Verhältnisse auf der lokalen Verwaltungsebene können nur gestreift werden, da dort die Konzentration der öffentlichen Gewalt in einer Hand auch nach dem Jahre 1806 noch nicht durchgängig vollzogen war und bis 1848 im Großherzogtum Hessen noch ein buntes Gewirr staatlicher, standesherrlicher und patrimonialherrschaftlicher öffentlicher Gewalten auf dieser Ebene bestand. [2]

---

[1] Einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Verwaltungsorganisation in Hessen-Darmstadt mit ihrer Vielzahl von Sonderbehörden im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts gibt die Arbeit Karenbergs.

[2] Eine detaillierte Auflistung der standesherrlichen und gerichtsherrlichen Territorien mit den wichtigsten Veränderungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts findet sich bei Heyer S. 2 ff.

Ausgeblendet bleibt weitgehend auch die allgemeine politische und soziale Geschichte in Hessen-Darmstadt. Sie kann nur punktuell dargestellt werden, wenn ihr Einfluß für konkrete Entscheidungen nachweisbar ist. [3]

Schließlich muß noch eine weitere gewichtige Einschränkung des Themas begründet werden: die Untersuchung beschränkt sich auf die Darstellung der formalen Seite der Verwaltungskontrolle, der organisatorischen Regelungen, die eine Kontrolle des Verwaltungshandelns bezweckten. Die ursprüngliche Absicht, eine Darstellung der Verwaltungskontrolle vorzulegen, die anhand der überlieferten Aktenbestände auch der Frage nachgeht, ob und wie tatsächlich kontrolliert wurde, mit welchem Ziel und welchem Ergebnis, scheiterte an der für ein solches Unternehmen unzureichenden Quellenlage. [4]

---

[3] Damit soll nicht einer isolierten Darstellung von Rechts- und Verwaltungsgeschichte das Wort geredet werden. Diese Beschränkung folgt aus der Tatsache, daß für Hessen-Darmstadt nur wenige Einzeluntersuchungen dieser Art vorliegen, die auch den Berichtszeitraum der vorliegenden Arbeit umfassen.

[4] Die Bestände des Hessischen Staatsarchivs Darmstadt wurden am 11./12. September 1944 zu mehr als der Hälfte vernichtet. Von den Akten des Ministeriums des Innern und der Justiz, die für eine solche Untersuchung einschlägig gewesen wären, sind nur geringe unergiebige Reste geblieben. (siehe Eckhardt Bestandsübersicht S. 58, 64)

Der zeitliche Rahmen der Arbeit, der in ihrem Titel mit den Jahreszahlen 1777 und 1835 nur ungefähr markiert werden soll, umfaßt in der deutschen Verfassungsgeschichte den Wandel vom absolutistischen zum frühkonstitutionellen Staat, vom späten Polizei - zum frühen Rechtsstaat.

Eine Untersuchung, die den verwaltungsgeschichtlichen Wandel der Organisation der Verwaltungskontrolle in dieser Epoche [5] für Hessen-Darmstadt nachzeichnen will, muß als Ausgangspunkt die reichsrechtliche Dogmatik zu der Frage einer gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns nehmen, wie sie sich am Ende des Alten Reiches verfestigt hatte. Die hessen-darmstädtische Oberappellationsgerichtsordnung von 1777 stand noch völlig in dieser reichsrechtlichen Tradition, wenn auch ihre Einführung in Hessen-Darmstadt mit Bestrebungen einherging, sich hiervon zu lösen und die gerichtliche Kontrolle der landesherrlichen Verwaltung zu beschränken. Im Jahre 1835 war nach mehreren Verwaltungsreformen die Verwaltung in allen Provinzen des Großherzogtums Hessen weitgehend

---

[5] zu der Problematik einer Epochenbildung in der Verwaltungsgeschichte siehe Achterberg DÖV 1979, 577 ff. m.w.N.

einheitlich. [6] In dem nun etablierten bürokratisch - autoritären Verwaltungssystem war für eine justizielle Kontrolle des Verwaltungshandelns kein Platz mehr. Die Darstellung endet daher zu diesem Zeitpunkt. Gleichwohl waren in diesem Verwaltungssystem organisatorische Regelungen vorhanden, die den Keim zu neuen, modernen Formen der Verwaltungskontrolle in sich trugen. Eine Weiterführung der Untersuchung bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts mit einer Darstellung der Verwaltungsreformen von 1848 bis 1874/75, in denen diese neueren Formen der Verwaltungskontrolle wie Bezirksrat und Verwaltungsgerichtshof stärker ausgebildet wurden, wäre lohnend gewesen, hätte aber den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

---

[6] 1835 wurde in Rheinhessen statt der bis dahin beibehaltenen, kollegial organisierten Provinzialregierung die in den beiden althessischen Provinzen schon 1832 eingeführte monokratische Kreisratsorganisation übernommen (siehe Kap. 6 unter 1. 3).

2. DAS ZIEL DER ARBEIT

Die Verwendung des Begriffs Verwaltungskontrolle in einer rechtshistorischen Arbeit mag ungewohnt erscheinen. Üblicherweise konzentriert sich das Interesse in den Arbeiten mit einem vergleichbaren Thema [1] weitgehend auf die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung, die dann mit dem heutigen Begriff Verwaltungsrechtsschutz gleichgesetzt wird.

Abgesehen von den Bedenken, die bei einer Verwendung dieses heutigen Begriffs [2] für Zeiten bestehen, in denen ein Verwaltungsrecht im heutigen Sinne unzweifelhaft noch nicht ausgeprägt war, [3] so verstellt diese herkömmliche Betrachtungsweise den Blick auf das Innenrecht der Verwaltung, das Organisationsrecht, und damit auf die historischen Formen der Verwaltungsorganisation, durch

---

[1] Als Beispiel aus jüngerer Zeit seien die Untersuchungen Rüfners zu Preußen und Magerls zu Württemberg genannt.

[2] zur Problematik der Anwendung heutiger juristischer Begriffe in der Verwaltungsgeschichte siehe Ellwein RuP 1968, 61 ff. (H. 2) und Kühne DVBl 1977, 984 ff.

[3] siehe hierzu ausführlich die Darstellung von Feist m.w.N.; einen knappen Überblick geben auch Forsthoff S. 40 ff. und Achterberg DÖV 1979, 737 ff.

die intern ein Schutz gegen unrechtmäßiges Verwaltungshandeln bezweckt wurde. [4]

Diese verengte Perspektive wird durch die Verwendung des Begriffs Verwaltungskontrolle vermieden, der auch die Verwaltungsselbstkontrolle durch eine kollegialische und hierarchische Organisationsstruktur der Verwaltungsbehörden umfaßt. Gleichzeitig wird der Blick auch frei für die enge geschichtliche Verbundenheit der beiden Wege zu einer Überprüfung des Verwaltungshandelns: verwaltungsinterne Prüfung einerseits, gerichtsförmige Kontrolle andererseits. [5]

Mit dieser erweiterten Perspektive versucht die vorliegende Arbeit für Hessen-Darmstadt die Lücke zu schließen, die in diesem Punkt bei anderen deutschen Staaten für diese Epoche geschlossen ist. [6] Damit will die Arbeit einen

---

[4] Eine Ausnahme von dieser herkömmlichen Sichtweise bildet die Arbeit Apels, in der die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für die Entwicklung des Rechtsschutzes in Preußen ebenfalls betont wird.

[5] v. Schwerin S. 24; diese Verbundenheit findet auch heute noch im Verwaltungsprozeßrecht durch das Erfordernis des Widerspruchsverfahrens (§§ 68 ff. VwGO) bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen ihren Niederschlag. Das Widerspruchsverfahren sieht eine interne Verwaltungskontrolle entweder durch übergeordnete Behörden (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwGO) oder auch durch kollegial besetzte Ausschüsse (§ 73 Abs. 2 VwGO) vor.

[6] vgl. hierzu Sellmann m.w.N. (bis 1963). Daneben sind noch die Arbeit von Magerl zu Württemberg und neuerdings die Untersuchung von Schrimpf zu Preußen zu nennen.

weiteren Beitrag zu einer etwas differenzierteren Sicht der deutschen Verwaltungs(rechts)geschichte leisten, die sich von ihrer Beschränkung auf die preussische Entwicklung [7] löst und auch die Vorgänge in den kleineren deutschen Staaten einbezieht.

---

[7] dies beklagt zu Recht Bleek S. 21; als Beispiel für eine noch immer auf Preußen konzentrierte Sicht möge die Darstellung Achterbergs DÖV 1979, 577 ff. und 737 ff. gelten.

ERSTES KAPITEL

VERWALTUNG UND VERWALTUNGS-KONTROLLE IN HESSEN-DARMSTADT AM ENDE DES 18. JAHRHUNDERTS

Die Entwicklung einer differenzierten Behördenstruktur hatte in den hessen-darmstädtischen Landen Mitte des 16. Jahrhunderts begonnen.[1] Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die landgräfliche Kanzlei Georgs I. [2], von der sich im Laufe der Zeit verschiedene Behörden mit abgegrenztem Geschäftskreis abspalteten.

Am Ende des 18. Jahrhunderts existierten in der Landgrafschaft eine beträchtliche [3] Anzahl von Behörden, die zum Teil als Zentralbehörden für das gesamte Territorium zuständig waren, [4] zum Teil auch als Provinzialbehörden nur eine räumlich beschränkte Zuständigkeit besaßen. [5]

Um die späteren Reformen angemessen beurteilen zu können, soll zunächst Organisation und Kompetenzen des Geheimen Rats, der Regierungscollegien und des Oberappellationsgerichts sowie die Aufgaben des Amtmanns skizziert werden.

---

[1] vgl. hierzu die Arbeit von Zentgraf, der den damals (1908) noch vorhandenen Aktenbestand auswerten konnte.

[2] Zentgraf S. 6

[3] Bundschuh II S.159 ff. zählt über 30 selbständige Behörden auf

[4] neben dem Kriegscollegium und dem Kriegscommissariat als Militärverwaltungsbehörden waren dies der Geheime Rat, das Oberappellationsgericht, der Lehenshof und die Rentkammer, Bundschuh II S. 159

[5] so die Regierungscollegien, die Konsistorien und die Medizinalcollegien, Bundschuh II S. 162

1. D E R G E H E I M E R A T

Anfang des 17. Jahrhunderts hatte sich das Kollegium der Geheimen Räte [1] des Landgrafen als eine über den Kanzleien in Gießen und Darmstadt stehende Instanz etabliert. [2]
Die Aufgaben und Kompetenzen des Geheimen Rats umreißt das "Direktorium, wonach sich bei Einschickung der Berichte und Memoralien zu achten "vom 28. Mai 1710 [3] , das bis Ende des Jahrhunderts seine Gültigkeit behielt. [4]
Vor das Geheime-Rats-Kollegium gehörten

"alle Publica, sie mögen das Land von innen oder von außen betreffen und angehen als zum Exempel: Neue Gesetze und Ordnungen zu machen; die gemachte Alte und Neue zu erläutern, auszulegen, zu verändern oder gar abzuthun; ..." [5]

Das Canzley-Reglement vom 14. August 1724 bestätigte diese Zuständigkeit in Grundsatzangelegenheiten und regelte den Geschäftsgang für den Geheimen Rat und die Regierungskollegien. [6] Diese Ordnung blieb bis zum Erlaß der Organisations-

---

[1] allgemein zur Entwicklung des fürstlichen Rats in den deutschen Territorien siehe Hartung, Verfassungsgeschichte S. 76 ff.

[2] Zentgraf S. 100

[3] StA DA R 1/ Nr. 47

[4] Karenberg S. 14

[5] Abschnitt I

[6] Erneuertes Fürstlich-Hessen-Darmstädtisches Canzley-Reglement sub dato den 14ten Augusti 1724
StA R I/20; im folgenden abgekürzt Canzley-Regl.

edikte im Jahre 1803 in Kraft. [7] Diese Geschäftsordnung trug schon durchaus moderne Züge. Die eingehenden Sachen wurden den Räten nach festgelegten Departements zugeteilt, und zwar dergestalt,

"daß Einer alle aus der Renth-Cammer und Steuer-Deputation Einer alle aus dem Consistorio und Kriegs-Rath einkommende Gutachten, Unser Canzlar alle Reichs-Creys-Correspondenz-Lehens- und Universitäts-Sachen, nebst allen aus der Regierung einkommenden Gutachten und anderen Unsere hohe Jura betreffenden und darin an die höchste Reichs-Gerichte gehende Aufsätze ..."

zu bearbeiten hatte. [8]

Diese Geschäftsverteilung war dauernd, so daß man durchaus von einer Gliederung des Geheimen Rats in Referate sprechen kann. Die Eingänge wurden an den Sessionstagen [9] dem Eingangsprotokoll entsprechend verteilt.[10] Einfach gelagerte Sachen sollten sofort beraten werden, [11] wenn es erforderlich erschien, sollten die nachgeordneten einschlägigen Behörden zur Stellungnahme aufgefordert werden. [12]

Sein Votum trug der zuständige Referent im Rat "mit bloser Anführung der Substantial-Umstände" [13] vor, und sollte sich

---

[7] einzelne Regelungen sogar über diesen Zeitpunkt hinaus, Eigenbrodt Hdb. I S. 106

[8] § 1 Canzley-Regl.

[9] dies waren Montag, Donnerstag und Freitag, § 1 Canzley-Regl.

[10] § 4 Abs. 1 Canzley-Regl.

[11] § 9 Canzley-Regl.

[12] § 4 Abs. 2 und 3 Canzley-Regl.

[13] § 9 Canzley-Regl.

dabei der Kürze befleissigen. Fand dies die Zustimmung der Kollegen - bei wichtigen Angelegenheiten mußten drei Geheime Räte anwesend sein, um beschlußfähig zu sein [14] -, so wurde der Beschluß unter das schriftlich ausgearbeitete Votum gesetzt und von allen Räten unterschrieben. Bei einem Dissens wurden die Auffassungen ebenfalls schriftlich fixiert und dem Landgrafen zur Entscheidung vorgelegt. [15] In einfach gelagerten Fällen, die gleichwohl nicht sofort entschieden werden konnten, hatte der zuständige Rat weitergehende Kompetenzen. Existierten schon Präjudizien oder Verordnungen, sollte die Angelegenheit nicht im Plenum beraten, sondern mit einem Votum versehen den Kollegen nach Hause zur Unterschrift geschickt werden. [16] In einigen Angelegenheiten behielt sich der Landgraf allerdings die Schlußzeichnung ausdrücklich vor, während sonst die Entscheidung über die Schlußzeichnung dem Geheimen Rat überlassen blieb. Die Vota wurden dann zur Entscheidung und Unterschrift "dem Serenissimus ins Gemach geschickt". [17] Ansonsten sollten die "Decreta, Rescripta oder Resolutiones" von zwei Geheimen Räten unterschrieben werden. [18]

Die hier beschriebene Behandlung der Verwaltungsgeschäfte im Kollegium war für die frühe moderne Verwaltung in den

---

[14] § 10 Canzley-Regl.
[15] § 9 Canzley-Regl.
[16] §§ 8, 15 Canzley-Regl.
[17] §§ 23, 16 Canzley-Regl.
[18] § 23 Canzley-Regl.

deutschen Territorien bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts typisch. [19] Ursprünglich als Beratungsgremium des Regenten eingerichtet, - das Canzley-Reglement betont ausdrücklich, daß nur der Landgraf den Vorsitz im Rat führe [20], - konnte der Geheime Rat bei einem fehlenden persönlichen Regiment des Regenten eigenständige Regierungsfunktionen übernehmen. Dann sicherte die kollegialische Beratung [21] die Ausgewogenheit des Urteils und bot schon durch die Rivalität der Räte die Gewähr dafür, daß vielerlei Gesichtspunkte in die Entscheidung einfließen konnten. Die Referatseinteilung in dem hessen-darmstädtischen Geheimen Rat erleichterte zugleich auch eine fachliche Kompetenz der Räte auf ihrem Sachgebiet und sicherte so die sachliche Angemessenheit der Entscheidung. Somit waren Vorkehrungen gegen willkürliche Entscheidungen getroffen, allerdings auch gegen rasche Entschlüsse. Die einem Beschluß vorausgehende, mit kleinen Einschränkungen obligatorische, Beratung bewirkte zusammen mit der erforderlichen Schriftlichkeit der Vorbereitung - dies auch ein Mittel, um die Verantwortlichkeit nachträglich kontrollieren zu können - eine interne Kontrolle der Verwaltungstätigkeit [22], die als so wichtig angesehen wurde, daß die möglichen

---

[19] vgl. Forsthoff S. 26; Bornhak S. 178, H.O. Meisner S. 230 ff.

[20] § 9 Canzley-Regl.

[21] zu dem Begriff kollegialische Verwaltung siehe Reichel S.11 f.

[22] zu der Bedeutung der Kollegialität als Mittel zur Beschränkung der Herrschaft siehe M. Weber S. 158 ff.

Nachteile dieser Organisationsstruktur - die Hemmung eines raschen Verwaltungsvollzugs - bis zum Ende des 18. Jahrhunderts in Kauf genommen wurde. [23]

---

23 Eine eingehende zeitgenössische Schilderung der Vor- und Nachteile des Kollegialsystems in der Verwaltung findet sich bei Rehberg S. 137 ff, dessen Urteil unentschieden ist. Für Hessen-Darmstadt siehe Eigenbrodt Hdb. I S. 26, der entschieden für die Beibehaltung der kollegialischen Organisationsformen in der Verwaltung plädiert. Eine ausführliche Bewertung des Kollegialprinzips aus moderner Sicht findet sich bei Dagtoglou S. 21-30.

2. D I E R E G I E R U N G E N

Dem Geheimen Rat untergeordnet waren die Regierungen [1] in Darmstadt [2] und Gießen [3] sowie für die 1741 im Erbgang angefallenen Hanau-Lichtenbergischen Lande die Regierung zu Buchsweiler. [4]

Die umfassende Zuständigkeit für Justiz und Verwaltung legte das Direktorium von 1710 ebenfalls nieder. [5]

---

[1] diese Bezeichnung wird Anfang des 18. Jahrhunderts gebräuchlich. Zuvor wurden diese dem Geheimen Rat untergeordneten Behörden Kanzlei, Landkanzlei oder auch Regierungskanzlei genannt, Zentgraf S. 45

[2] die Regierung zu Darmstadt war zuständig für die obere Grafschaft Katzenelnbogen mit den Oberämtern Darmstadt und Umstadt sowie die darmstädtischen Anteile an der Niederen Grafschaft Katzenelnbogen und der Grafschaft Eppstein, vgl. die Übersicht bei W. Wagner S. 73

[3] die Regierung Gießen war zuständig für den hessen-darmstädtischen Teil des Fürstentums Oberhessen mit den Oberämtern Gießen und Alsfeld sowie für die Herrschaft Itter, siehe W. Wagner S. 72

[4] nach der Besetzung der linken Rheinseite durch französische Truppen wurden die rechtsrheinischen Teile der Grafschaft bis 1803 von Darmstadt aus verwaltet
siehe Dieterich, Beiträge S. 82

[5] StA DA R 1/47, Abschnitt II:
" Alle und jede Justitz-Sachen/ sie mögen in Civil oder Criminal-Fällen/ sie mögen primae oder secundae Instantiae seyn/ sie mögen judicialiter oder extraiudicialiter oder inquisitoriè, oder in forma processus tractiret werden.
2. Alle Gemarckungs-Strittigkeiten/ und andere Landes-Sachen welche in quaestionem Juris einlauffen.
3. Alle Appellations-Sachen/ welche von denen Aembtern oder Gerichts-Herren an die Regierung gehen.
4. Alle Zent-Policey-Zunfft- und Handwercks-Sachen/ wann darüber Streit entstehet/ so rechtlichen Entscheid erfordert."

Für diese Materien bestand ebenso wie im Geheimen Rat eine feste Zuständigkeitsregelung. [6] Die Geschäftsbehandlung war auch hier kollegial, nachdem die Angelegenheit mit Votum von dem zuständigen Regierungsrat vorgetragen war, votierten die übrigen Räte. War eine Mehrheit gefunden, wurde die Entscheidung dem Sekretär ins Protokoll diktiert. War nach wiederholter Diskussion keine Mehrheit für eine Entscheidung gefunden, so konnte der "dirigierende Regierungsrat" die Sache vor den Geheimen Rat bringen und dessen Entscheidung einholen. [7] Angelegenheiten von besonderem Gewicht, namentlich diejenigen, die das fürstliche Haus, Hoheits- und Landesrechte betrafen, sollten dem Geheimen Rat zunächst vorgetragen werden [8]. In solchen Dingen sollten die Räte aber nicht "bloß um Verhaltens-Befehl bitten", sondern "ihre Meinungen und räthlichen Gutachten mit beyfügen, und sich derenthalben determinatè vernehmen lassen". [9]

Im Gegensatz hierzu waren die Regierungen in allen Justizangelegenheiten angewiesen "nach Ordnung der Rechten ohnangefragt - oder deswegen erst Gutachten in Geheimbden Rat zu erstatten" eine Entscheidung selbständig zu fällen. [10]

Mit der Jurisdiktion des Samt-Hofgerichts in Marburg stand die Rechtsprechung der Regierungen in Konkurrenz, allerdings konnte eine Klage vor dem Samt-Hofgericht nur erhoben werden, wenn zuvor ein Güteversuch bei dem Regierungscolleg statt-

---

[6] § 37 Canzley-Regl.
[7] § 42 Canzley-Regl.
[8] § 68 Canzley-Regl.
[9] § 66 Canzley-Regl.
[10] § 68 Canzley-Regl.

gefunden hatte. [11]

Der Fiskus nahm nie vor dem Samt-Hofgericht Recht. Kammersachen, Sachen, die das herrschaftliche Interesse oder die Amtsverwaltung eines herrschaftlichen Dieners betrafen, schlossen Samtrescripte der beiden hessischen Häuser von der Jurisdiction des Samt-Hofgerichts aus, zuletzt noch im Jahre 1779. [12]

In dieser Beziehung gab es aber zwischen den Beamten der Rentkammer, die das fiskalische Interesse des Fürsten wahrten, und den Regierungen, die ihrer Aufgabe als Justiz-collegium nachkamen, Konflikte. Bei Klagen von Untertanen, daß ihnen "Jura oder Gerechtsame disputiret und Güther oder Nutzungen entzogen werden wollten", sah die Canzley-Ordnung vor, daß nach fruchtlosem Güteversuch durch einen unparteiischen Kommissar die Sache zum Prozeß vor die Regierung verwiesen werden sollte, bei der der Kläger gegen den advocatum camerae mit seiner Klage einzukommen hatte. [13]

War insoweit der Weg klar vorgezeichnet, so kam es doch im Vorfeld solcher Entscheidungen zu Kompetenzkonflikten. Zwar hatten in Angelegenheiten, die die Zuständigkeit mehrerer Kollegen berührten, diese miteinander zu kommunizieren und zu versuchen, zu einer einheitlichen Entscheidung zu gelangen [14] andernfalls war die Sache dem Geheimen Rat zur Entscheidung vorzutragen. [15] Dieser Weg scheint aber von den Regierungen

---

[11] vgl. Ledderhose V S. 83
[12] abgedruckt bei Ledderhose V S. 153
[13] § 27 Canzley-Regl.
[14] § 20 Canzley-Regl.
[15] § 69 Canzley-Regl.

ungern beschritten worden zu sein. Des öfteren mußten die Regierungen ermahnt werden, nicht in die Kompetenzen der Rentkammer einzugreifen, in Cameral-Sachen nicht einseitig ohne die Rentbeamten zu berichten und vor Entscheidungen mit der Rentkammer in Verbindung zu treten. [16]

Die Regierungscollegien haben somit ihre Jurisdiktionsgewalt in Cameralsachen gewahrt. [17]

Nur kurzen Bestand hatte der Versuch Mosers, Justiz und Verwaltung bei der Regierung zu Darmstadt zu trennen. Dort wurde unter dem 29. 12. 1775 ein Regierungs- und ein Verwaltungssenat errichtet [18], die allerdings unter der gemeinsamen Aufsicht des Direktors standen. [19]
Schon am 2. 12. 1780 - nach dem Sturz Mosers - wurde diese Trennung wieder aufgehoben, mit der Begründung, "der von dieser Abteilung erhoffte Nutzen habe sich nach den bisherigen Erfahrungen nicht ergeben, vielmehr sei der Gang der Geschäfte zumal in Justizsachen dadurch gehindert worden". [20]

---

[16] Anschreiben des Geheimen Rats vom 6.7.1752 StA DA R 1/12
Instruktion vom 15.5.1761 StA DA R 1/14
Verordnung vom 9.3.1779 StA DA R 1/48

[17] Ansätze zu einer Kammerjustiz - wie 1735 in Hessen-Kassel - vgl. hierzu Pfeiffer I S. 452 f.; Dülfer S. 205 - gab es in Hessen-Darmstadt nicht

[18] Zentgraf S. 141: "daß in dem ersten derselben alle eigentlichen Publica, Politica und Landessachen, in dem zweiten und Justizsenat aber bloße Judicialia und Parteisachen aller Gattung behandelt werden sollten"

[19] Zentgraf S. 141

[20] Zentgraf S. 149

Der Schwerpunkt der internen Verwaltungskontrolle lag auch bei den Regierungen in der kollegialischen Beratung vor der Entscheidung. Hinzu trat die Abhängigkeit vom Geheimen Rat, die geschäftsordnungsmäßig abgesichert war, da bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Regierungscollegiums und auch zwischen der Regierung und den anderen Collegien auf dieser Verwaltungsebene der Geheime Rat eingeschaltet werden mußte, der so die Möglichkeit der Fachaufsicht hatte. Diese Dienstaufsicht verstärkte sich am Ende des 18. Jahrhunderts noch, als es üblich wurde, die Mitglieder des Geheimen Rats zu Direktoren der Collegien zu ernennen. [21]

Bemerkenswert erscheint aber auch die Verwaltungskontrolle, die das Regierungskolleg als Justizbehörde gegenüber den anderen Collegien ausüben konnte, wenn bei Beschwerden, die Rechtsverletzungen durch jene Behörden behaupteten, der Prozeßweg vor der Regierung eröffnet werden mußte. [22]

---

[21] Zentgraf S. 44

[22] § 27 Canzley-Regl.: "Wann Beschwerungen gegen Unser Fürstl. Consistorium, Renth-Cammer, Kriegs-Rath, Steuer-Deputation und Ober-Forst-Ämter vorkämmen, da sich nämlich einer von Adel oder andere Befreyte und Unbefreyte beklagen, daß ihnen Jura oder Gerechtsame disputiret und Güther oder Nutzungen entzogen werden wollten, soll Anfangs tentirt werden, durch unpartheyische Commissarios, denen jederzeit ein Regierungsrath zuzugeben, die Strittigkeiten quovis modo in Güte zu heben; Wo aber solches fruchtloß abliefe, und jeder Theil auf seiner Praetension beharrete, die Sache ad Processum zu Unserer Fürstl. Regierung verwiesen werden, daselbst der Kläger gegen Unsern Advocatum Camerae mit seiner Klage einzukommen, und usque ad submissionem zu verfahren. Die Acten aber sollen sodann auf der Partheyen Verlangen ad impartiales verschickt, und dabey wie in allen andern Proceß-Sachen, wann auch gleich ein Theil an Unser Ober-Appellations-Gericht appellirte, nach Unserer publicirten Proceß-Ordnung sowohl in prima, als secunda instantia verfahren werden."

Dies begründete eine Rechtsmäßigkeitskontrolle des Regierungskollegiums über die anderen gleichgeordneten Sonderbehörden, die als eine gerichtsförmige Verwaltungskontrolle sich gegenüber den betroffenen Behörden als externe Kontrolle auswirkte. Deren Effektivität wurde noch dadurch erhöht, als den Parteien das Recht auf Aktenverschickung an Rechtsfakultäten zustand [23] und eine weitere Instanz bei dem Ober-Appellationsgericht eröffnet war. [24]

---

[23] die transmissio actorum wurde erst durch Verordnung vom 22. 4. 1807 aufgehoben, Archiv I S. 47

[24] siehe hierzu ausführlich unter 4.

3. D A S A M T

Die untere landesherrliche Verwaltungsbehörde war in Hessen-Darmstadt wie auch sonst im Süden und Westen Deutschlands das Amt, hervorgegangen aus den mittelalterlichen Burgvogteien und den fürstlichen Domänen. [1]
Der Amtsbezirk war nicht immer geschlossen, sondern mit Sprengeln patrimonialer Gerichtsbarkeit und Lokalpolizeigewalt durchsetzt [2], da auf dieser Ebene der Verwaltung noch eine dichte Gemengelage von Rechte und Privilegien bestand, die auch nach Erlangung der Souveränität nur allmählich zugunsten einer einheitlichen Staatsgewalt aufgehoben wurde.
Ende des 18. Jahrhunderts bestanden in der Landgrafschaft ungefähr fünfzig landesherrliche Ämter, die Mehrzahl davon in Oberhessen. [3] In diesen Ämtern waren Justiz und Verwaltung in der Hand eines Beamten vereint. Die richterliche Kompetenz des Amtmanns [4] umfaßte sowohl Straf- als auch Zivilgerichtsbarkeit. In Zivilsachen war er Richter erster Instanz über alle

---

[1] vgl. Stölzel I S. 236 f.; Bornhak S. 180; Agena S. 1

[2] Bornhak S. 180; L. Schneider S. 7; Zum Umfang der Lokalpolizeigewalt siehe die Darstellung bei v. Berg Polizeirecht I S. 120 ff.

[3] vgl. die detaillierte Aufstellung bei W. Wagner S. 72 - 82

[4] zur Entwicklung der Bezeichnung "Amtmann" siehe Stölzel I S. 147; in der Landgrafschaft hatte sich die Bezeichnung als Titel gegen Ende des 18. Jahrhunderts durchgesetzt vgl. Diäten-Reglement vom 3.3.1778 (Slg-landgräfl.-VO), wenn auch oft nur von dem Justizbeamten die Rede war, siehe Eigenbrodt Hdb. I S. 110 ff.

amtssässige Personen und Sachen, [5] in Strafsachen führte er die Generalinquisition (Voruntersuchung) in den eigentlichen peinlichen Sachen und die Untersuchung in den geringeren Strafsachen. [6]

Als Verwaltungsbeamter war der Amtmann grundsätzlich für alle Zweige der Staatsverwaltung zuständig, soweit in dem Amtsbezirk nicht besondere Forst- oder Rentbeamten tätig waren. Ihm oblag die Durchsetzung der von den vorgesetzten Collegien erlassenen Verordnungen, Pläne und Befehle und seine Tätigkeit prägte weitgehend die Verwaltungswirklichkeit in seinem Bezirk.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben in dem Amtsbezirk standen dem Amtmann neben Schreibern und Amtsdienern Unterbeamte in den einzelnen Dörfern zur Seite. Diese Schultheisse, die in einer höheren Rangstufe in Hessen-Darmstadt auch Centgrafen, Stadt-, Amts- oder Oberschultheisse genannt [9] wurden, stammten in der Regel aus der Gemeinde selbst und wurden von dem Beamten als landesherrliche Diener bestellt. [10] Deren Aufgaben

---

[5] Eigenbrodt Hdb. I S. 106; Bopp in Rechtslexikon (herausgegeben von Weiske) Bd. V S. 282

[6] Tit. III PGO; zu Strafverfahren und Strafrecht in Hessen-Darmstadt im 18. Jahrhundert vgl. Blass S. 4 - 36

[7] Eigenbrodt Hdb. I S. 107

[8] vgl. allgemein Agena S. 107; für Hessen-Darmstadt Eigenbrodt Hdb. I S. 106 ff.

[9] vgl. zur Herkunft dieser Bezeichnungen Stölzel I S. 159,163; zum Rang der landesherrlichen Diener siehe Diäten-Reglement vom 3.März 1778 (Slg-landgräfl.-VO)

[10] Agena S. 38; wie auch der Amtmann immer landesherrlicher Diener war. Ein ständischer Einfluß auf das Amt existierte in Hessen nicht. L. Schneider S. 3

umfaßten allerdings nur Routineangelegenheiten, wie z.B. die ordnungsgemäße Publikation der landesherrlichen Verordnungen. [11]

Der umfassende Aufgabenbereich brachte eine Machtfülle für den einzelnen Beamten mit sich, der auf der unteren Verwaltungsebene keine Kontrolle gegenüberstand. Die oberen Verwaltungsbehörden waren schon aus Gründen der räumlichen Entfernung selten in der Lage, eine straffe Dienstaufsicht auszuüben. Regelmäßige Visitationen der Ämter gab es in Hessen-Darmstadt bis zum Jahre 1819 nicht. [12] Die fehlende Kontrolle war denn auch ein Motiv für die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Jahre 1821. [13]

---

[11] Verordnung vom 20.5.1785 (Slg-landgräfl.-VO)

[12] Eigenbrodt Hdb. I S. 107; eine Visitations-Kommission wurde erst zu diesem Zeitpunkt zur Vorbereitung der Trennung der Justiz von der Verwaltung eingesetzt, siehe Archiv II, 323

[13] Eigenbrodt Hdb. I S. 108 f.

4. EXTERNE VERWALTUNGSKONTROLLE DAS OBERAPPELLATOINS-GERICHT

Hessen-Darmstadt erlangte im Jahre 1747 das unbeschränkte Appellationsprivileg [1] mit der Folge, daß nunmehr in keiner Rechtssache nach der Entscheidung der landesherrlichen Justizbehörden eine Berufung an die Reichsgerichte stattfinden konnte. [2] Das Privileg enthielt allerdings die Beschränkung, daß in der Landgrafschaft eine der Reichsgerichtsbarkeit gleichwertige Justiz geübt werden müsse und der Landesherr sich ebensowenig bei Oberappellationssachen in den Rechtsgang einmischen dürfe wie der Kaiser in die Rechtsprechung des Reichskammergerichts. [3] Sonst blieb dem Untertanen der Weg an die Reichsgerichte. [4]

Aus dem Geheimen-Raths-Collegium, das zuvor die "zum Ober-Appellations- und Revisionsgericht gehörige Judicialia" an einem besonderen Sitzungstag, dem Donnerstag, [5] verhandelt hatte, wurde nun das Oberappellationsgericht organisatorisch ausgegliedert. [6] Es trat neben den Geheimen Rat und wurde

---

[1] siehe hierzu Weiss S. 35; van Calker Staatsrecht S. 4

[2] vgl. Rüfner S. 24; Erichsen S. 70; Hessen-Darmstadt hatte schon 1573 ein auf die Summe von 600 Goldgulden beschränktes Appellationsprivileg erhalten, das 1631 auf 1000 Goldgulden erhöht worden war (s. Eisenhardt S. 87 Nr. 21.1; S. 88, Nr. 21.6).

[3] Zentgraf S. 139

[4] Rüfner S. 46

[5] § 24 Canzley-Regl.

[6] Weiss S. 44

die höchste Instanz in allen Rechtssachen.
In der oberen Verwaltungsebene standen sich nun Justiz und Verwaltung getrennt gegenüber: ein Gegensatz zwischen diesen beiden Gewalten und damit auch eine externe Verwaltungskontrolle durch das Oberappellationsgericht konnte wirksam werden. Damit wurde aber die Abgrenzung zwischen Justiz- und Regierungssachen auch in Hessen-Darmstadt zum Problem, eine Unterscheidung, die die reichsrechtliche Literatur schon das gesamte 18. Jahrhundert beschäftigt hatte.
Zunächst soll daher das Verhältnis der Justiz zur Verwaltung am Ende des 18. Jahrhunderts skizziert werden. Hierbei muß naturgemäß von der reichsrechtlichen Dogmatik ausgegangen werden, die unmittelbar auf die Territorien einwirkte [7], um dann die Rechtslage darstellen zu können, die in der Landgrafschaft seit 1777 mit der Einführung der Oberappellations-Gerichtsordnung bestand.

---

[7] vgl. Rüfner S. 47; Erichsen S. 96

4. 1. DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN JUSTIZ UND LANDESHERRLICHER VERWALTUNG AM ENDE DES 18. JAHRHUNDERTS

4. 1. 1 Die Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte über die Territorien [1]

Wenn auch am Ende des 18. Jahrhunderts der lange Auflösungsprozeß des Reiches in weitgehend souveräne Territorien seinen Abschluß gefunden hatte, so blieben diese in einem Punkt doch der Reichsgewalt unterworfen, sie standen noch unter der Jurisdiktion der beiden Reichsgerichte, des Reichskammergerichts [2] in Wetzlar und des Reichshofrats in Wien. [3] Dies war die Konsequenz ihrer staatsrechtlich immer noch bestehenden Abhängigkeit [4] von Kaiser und Reich, mochte diese faktisch vor allem in den größeren Territorien kaum noch spürbar sein. [5]

---

[1] Die Darstellung folgt den Ergebnissen der Untersuchungen von Rüfner, Bullinger und Erichsen zu diesem Problemfeld; speziell für Württemberg vgl. Magerl, insbes. S. 11 - 18

[2] Das Reichskammergericht war von den Reichsständen als ein vom Kaiser möglichst unabhängiges Gericht konzipiert, vgl. von Berg S. 28; einen knappen Überblick über die Geschichte des Reichskammergerichts gibt Schroeder JuS 1978 S. 368 - 372 m. w. N.

[3] Die Kompetenz des kaiserlichen Hofrats für das Reich als Reichshofrat und Gericht wurde erst im Westfälischen Frieden von allen Reichsständen anerkannt, von Berg S. 34

[4] dies betont noch im Jahre 1805 Leist S. 81

[5] Rüfner S. 23 f.

Beide Gerichte hatten eine konkurrierende Gerichtsbarkeit, in der Regel konnte eine Klage entweder in Wetzlar oder in Wien angebracht werden. [6] Beide Gerichte waren in erster Linie Appellationsinstanz und bildeten die letzte Instanz für die Reichsmittelbaren. [7] Nur für die Reichsunmittelbaren waren sie in erster Instanz zuständig. [8]
Diese Kontrolle der Territorien war zwar bei Vorliegen eines privilegium de non appellando insofern eingeschränkt, als dieses die Appellation von den Landesgerichten an die Reichsgerichte untersagte und somit einen unmittelbaren Einfluß der Reichsgerichte auf die Rechtsprechung der landesherrlichen Gerichte verhinderte. [9] Das Appellationsprivileg betraf aber nur die Gerichtsgewalt des Landesherrn - ausgeübt durch seine Gerichte -, es griff nicht ein, wenn seine eigenen Maßnahmen im Bereich der Gesetzgebung oder Verwaltung angegriffen wurden. [10] An der Tatsache, daß die Landesherrn ihren Gerichtsstand bei den Reichsgerichten hatten und dort in erster Linie verklagt werden konnten, änderte ein privilegium de non appellando nichts.

---

[6] vgl. von Berg S. 173; Gönner Staatsrecht S. 518; siehe hierzu, insbes. zu den Vor- und Nachteilen einer Klage vor dem Reichskammergericht oder dem Reichshofrat Sellert S. 112 ff.
[7] Leist S. 445
[8] von Berg S. 133; Bornhak S. 108; Sellmann S. 29
[9] vgl. hierzu den Überblick bei Eisenhardt S. 12 ff.
[10] Erichsen S. 70

Diese Klagemöglichkeit blieb den Untertanen bis Ende des Reiches, wenn auch eine Klage grundsätzlich erst zulässig war, wenn zuvor das Austrägalverfahren durchgeführt worden war. [11]

Die Austräge waren eine besondere Art Schiedsgerichte, [12] die nach Person des Beklagten und Art der Sache unterschiedlich zusammengesetzt waren. [13] Grundsätzlich war die Auswahl der Schiedsrichter gemeinsam. [14] Die obligatorische Vorschaltung des Austrägalverfahrens erhöhte die Prozeßdauer vor den Reichsgerichten erheblich und oft kamen die Prozesse dadurch nie zum Abschluß. [15] Daher wurden vom Reichskammergericht Regelungen, die ausnahmsweise eine Klage ohne vorherigen Austrag erlaubten, sehr extensiv interpretiert, [16] wie der unbedingte Mandatsprozeß [17] und die Extrajudicialappellation. [18]

Im unbedingten Mandatsprozeß handelte es sich um ein summarisches Verfahren, in dem der Kläger zunächst ein sog. mandatum sine clausula beantragen konnte, mit welchem dem Beklagten ein bestimmtes Verhalten ge- oder verboten wurde

---

[11] Erichsen S. 67; Rüfner S. 24

[12] vgl. hierzu von Berg S. 70 ff. und Gönner, Staatsrecht S. 524 ff.

[13] Leist S. 453; Rüfner S. 24

[14] von Berg S. 80, 89

[15] Rüfner S. 24

[16] Erichsen S. 68

[17] vgl. hierzu von Berg S. 284

[18] von Berg S. 179

und die Befolgung seitens des Beklagten dem Gericht anzuzeigen war. [19]

Der Rechtsbehelf der Extrajudicialappellation war eine weitere Möglichkeit, unmittelbar die Reichsgerichte gegen Maßnahmen des Landesherrn anzurufen, wenn auch die Funktion bisweilen unklar und umstritten war. [20] Mit der Extrajudicialappellation konnten Verfügungen des Landesherrn angegriffen werden, die - ohne eine Gerichtsentscheidung zu sein - einer gerichtlichen Entscheidung ähnlich waren. [21]

Die außerordentlichen Rechtsbehelfe bewirkten bis zum Ende des Alten Reiches, daß die Untertanen den Prozeßweg vor den Reichsgerichten einschlagen und Rechtsschutz gegen Maßnahmen des Landesherrn erhalten konnten, wenn auch die Vollstreckung der Urteile gegen die Mächtigeren unter den Reichsständen selten gelang. [22]

Die von den Reichsgerichten gegenüber den Territorien ausgeübte Kontrolle war entsprechend ihrem Charakter als Gerichte eine Rechtmäßigkeitskontrolle, [23] die gemäß der Aufgabe, "Recht und Gerechtigkeit" zu handhaben, individualrechtlich ausgerichtet war. Denn in Abwehr aller reichsauf-

---

[19] Erichsen S. 68; Rüfner S. 25
[20] Rüfner S. 25
[21] Gönner, Handbuch III S. 539; von Berg S. 221
[22] Rüf ner S. 26; Erichsen S. 52
[23] Rüfner S. 26

lösenden Tendenzen suchten die Reichsgerichte den mittelalterlichen Rechtszustand zu bewahren, der von der Einartigkeit allen Rechts ausging und in dem das Verhältnis von Landesherrn und Untertan rechtlich als qualitativ gleichartiges Recht und Gegenrecht begriffen wurde. [24] Griff der Landesherr in ein Recht des Untertanen ein, so war die Ausübung der hoheitlichen Staatsgewalt durch den Landesherrn der reichsgerichtlichen Kontrolle unterworfen. [25]

---

[24] Erichsen S. 71
[25] Erichsen S. 75

4. 1. 2 Die Abgrenzung der Justizsachen von den Regierungssachen

Die mittelalterliche Vorstellung von dem einen Recht, von der Gemeinschaft der allesamt unter dem Recht stehenden und insofern Gleichen, [1] behauptete sich somit in der reichsrechtlichen Dogmatik bis zum Ende des Reiches, da nur sie die rechtliche Bindung, der die Territorialherrn im Verhältnis zum Reich unterworfen waren, noch dogmatisch rechtfertigen konnte. [2] Dennoch forderte die aufkommende Souveränität der Territorien, in denen der Landesherr die alte rechtliche Bindung im Verhältnis zu den Ständen und Bevölkerung abgeschüttelt hatte, [3] auch ihre Berücksichtigung im Reichsrecht. Mittel hierzu war das dem Landesherrn zustehende ius politiae, das Recht, in seinem Territorium für Wohlfahrt und gute Ordnung zu sorgen. Dieses Hoheitsrecht war die rechtliche Grundlage für den größten Teil der Regierungstätigkeit des Territorialstaats. Der Bereich der Polizei wird sehr weit abgesteckt: Polizei ist alle Fürsorge für gute Ordnung und allgemeine Wohlfahrt, über das hinaus, was der Landesherr durch gute Justiz gewähren kann [4] und umfaßt demgemäß die gesamte innere Verwaltung und die

---

[1] Gönner, Staatsrecht S. 226

[2] Gönner, Staatsrecht S. 228

[3] Gönner, Staatsrecht S. 225

[4] O. Mayer, Verwaltungsrecht I S. 30;
zur Entwicklung des Polizeibegriffs im 17. und 18. Jahrhundert siehe die Darstellung bei H. Maier, insbes. S. 151 ff.

Gesetzgebung. [5] Bei Konflikten zwischen Untertan und Landesherrn, die sich bei Ausübung dieses Hoheitsrechts ergaben, war schließlich anerkannt, daß es nicht Aufgabe der Reichsgerichte war, jede Maßregel der Polizei in einem Territorium in jeder Hinsicht zu überprüfen. Dies war seit 1745 reichsgesetzlich in der Wahlkapitulation niedergelegt. [6] Nur Justizsachen sollten der Jurisdiktion der Reichsgerichte unterliegen.

Die Diskussion über die Frage, wann eine Angelegenheit eine Justizsache darstelle, oder eine Angelegenheit, die allein die landesherrliche Polizei berühre, währte das gesamte 18. Jahrhundert. [7] Am Ende des 18. Jahrhunderts konnte man theoretisch eine Klärung des Problems feststellen, wenn auch die praktischen Schwierigkeiten angesichts der immanenten politischen Implikationen blieben.

Nach überwiegender Ansicht war maßgebend für das Vorliegen einer Justizsache und damit für die Zulässigkeit der Klage des Untertanen vor den Reichsgerichten gegen seinen Landesherrn, daß der klagende Untertan geltend machen konnte,

---

[5] Rüfner S. 26

[6] Art. I § 8 lautete:"Wir wollen weder den Reichsgerichten noch sonst Jemanden, wer der auch sey, so in, als ausser dem Reiche, gestatten, daß den Ständen in ihren Territoriis, in ihre Landeshoheits- und Regierungs - besonders in Religions-Policey-Cameral-Militär-Justiz-Lehens-Criminal- und Gnaden-Sachen sub quocunque praetextu eingegriffen werde." zitiert nach von Berg S. 140; siehe auch Rüfner S. 27

[7] vgl. die Nachweise bei Rüfner S. 29

in einem wohlerworbenen Recht verletzt zu sein. [8]
Pütter formulierte [9] die allgemeine Anschauung [10],
als er das wohlerworbene Recht (ius quaesitum) mit
"was ein jeder an besonderen Gütern oder Gerechtsamen
als sein rechtmäßig erworbenes Eigentum (ius quaesitum)
sich zuzueignen berechtigt ist" definierte. Dieses so
umschriebene Eigentum umfaßte nicht nur Sachen, sondern
alle Rechte, die durch Vertrag zwischen Landesherrn und
Untertan begründet waren wie auch kaiserliche oder landes-
herrliche Privilegien, [11] kurz die Gesamtheit der vermögens-
werten Rechte, wobei nicht zwischen einem privatrechtlichen
oder öffentlichrechtlichen Entstehungstatbestand unterschieden
wurde. [12] Das wohlerworbene Recht umfaßte auch hoheitliche
Rechte wie vom Landesherrn verliehene niedere Regalien. [13]
Die moderne Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem
Recht spielte hier noch keine Rolle. [14]
Sein wohlerworbenes Recht konnte der Untertan prinzipiell
jedem Hoheitsakt des Landesherrn entgegensetzen. Es war

---

[8] Rüfner S. 27; Bullinger, VuV S. 205
[9] Beyträge I S. 355
[10] vgl. die Nachweise bei Erichsen S. 42 f.
[11] von Berg S. 166
[12] Bullinger ÖR S. 31
[13] Bullinger VuV S. 213
[14] vgl. hierzu Grimm S. 226 - 228

dabei gleichgültig, aus welcher Quelle das Eingriffsrecht des Landesherrn abgeleitet wurde, ob "aus einem Staatsgrundsatz, ob aus Zivil-, Kriminal- oder Polizeigesetzen" [15], entscheidend war, ob ein wohlerworbenes Recht hierdurch berührt wurde. Auch wenn der Landesherr in Ausübung seiner Landeshoheit, in Ausübung seines ius politiae in Regierungssachen Gesetze und Verordnungen erließ, und dabei nach Ansicht seiner Stände und Untertanen deren Gerechtsame schmälerte, war eine Entscheidung der Reichsgerichte möglich, ob dies rechtens gewesen war. [16] Jede Regierungssache konnte so zur Justizsache werden und war damit der reichsgerichtlichen Kontrolle unterworfen.
Dies erlaubte - verbunden mit den Klagemöglichkeiten des unbedingten Mandatsprozesses und der Extraiudicialappellation, die die an sich obligatorische Vorschaltung eines Austrags umgingen - theoretisch eine sehr weitgehende Kontrolle der Territorien und der landesherrlichen Verwaltung. Die Praxis sah insofern anders aus [17] und dies hat das Bild der Reichsgerichte in den Augen der Zeitgenossen und lange Zeit danach ungerechtfertigt verdunkelt [18] als die Durchsetzungskraft des Reiches eine Vollstreckung der Urteile nicht mehr erlaubte.

---

[15] Gönner Staatsrecht S. 480

[16] Rüfner S. 28

[17] Erichsen S. 52

[18] zur Kritik am RKG vgl. Schroeder JuS 1978 S. 368 mit weiteren Nachweisen; zum RHR siehe Buschmann NJW 1979 S. 1968

4. 1. 3 Die Gerichtsbarkeit der Landesgerichte

Wenn auch die reichsgerichtliche Kontrolle nicht sehr effizient sein konnte, so war sie den Landesherrn doch lästig, erinnerte diese Kontrolle doch immer an die Grenze ihrer Souveränität. [1] Es wurde üblich, daß die deutschen Landesherrn vor ihren eigenen Gerichten Recht gaben, mit der Folge, daß im Grundsatz bei Vorliegen eines Appellationsprivilegs eine reichsgerichtliche Kontrolle bei den vor die landesherrlichen Gerichte gebrachten Rechtsstreiten ausgeschlossen war. [2]

Bei der Ausgestaltung des gewährten Rechtsschutzes waren die Fürsten allerdings nicht frei: das Verfahren mußte ein echtes Gerichtsverfahren sein und Mindestanforderungen genügen, wobei die Reichskammergerichtsordnung das Muster

---

[1] Bullinger VuV S. 213

[2] vgl. Rüfner S. 45; die Frage war allerdings bis Ende des Reiches umstritten. An sich konnte ein Prozeß vor den Landesgerichten nur als Austrag oder gleichwertiger Ersatz angesehen werden. Dies hätte die Anrufung der Reichsgerichte nach dem Spruch nicht ausgeschlossen. Diese Konsequenz wurde in der Praxis jedoch nicht gezogen. In der Wahlkapitulation von 1790 wurde dann ausdrücklich bei Klagen von Landständen und Untertanen wider ihre Obrigkeit bestimmt, daß nach dem Spruch der Landesgerichte bei Vorliegen eines Appellationsprivilegs keine Berufung an die Reichsgerichte zulässig sei; Bullinger VuV S. 214

bot. [3] Insbesondere widersprach es Reichsrecht, die Justiz aus dem Kabinett des Fürsten zu administrieren. [4]
Damit war zumindest dem obersten Landesgericht - das demgemäß von dem Landesherrn ebenso unabhängig sein sollte wie das Reichskammergericht vom Kaiser - die Möglichkeit zur externen Verwaltungskontrolle eröffnet.
Mit einigen Einschränkungen entsprach auch der Begriff der Justizsache den von der Literatur für die Zuständigkeit der Reichsgerichte erarbeiteten Auffassungen. [5]
Die Einschränkungen folgten aus dem absolutistischen Staatsverständnis, der Landesherr könne bei der Ausübung der staatlichen Hoheitsgewalt nicht der Kontrolle der Landesgerichte unterworfen sein. Denn dies - so war die allgemeine Meinung - hätte diese Gerichte in den Besitz der höchsten Gewalt gebracht, wenn sie über den rechten Gebrauch der Landeshoheit durch den Landesherrn zu befinden gehabt hätten. [6] Die vom Fürsten getroffenen souveränen Entscheidungen durften nicht von Gerichten, die ihre Jurisdiktionsgewalt von ihm ableiteten, kontrolliert werden.

---

[3] Rüfner S. 46 f.
[4] Gönner Staatsrecht S. 489; Leist S. 439 ff;
siehe hierzu ausführlich Plathner S. 33 ff. m.w.N.
[5] vgl. Rüfner S. 47
[6] Rüfner S. 49

Streitigkeiten, die Landeshoheitsrechte [7] des Territorialherrn betrafen, wurden von den Landesgerichten nicht entschieden, [8] auch wenn der Kläger behauptete, in einem wohlerworbenen Recht verletzt zu sein. [9] Ihm blieb nur der Weg zu den Reichsgerichten. [10]

Anders war die Sachlage bei Streitigkeiten zwischen fürstlicher Kammer und Untertan. Wenn der Streit um die Zuordnung von Privatrechten geführt wurde, um das Eigentum an einer Sache oder bei Streitigkeiten aus Verträgen, war die Kompetenz der Landesgerichte gegeben, [11] auch wenn es bei dem Streitgegenstand um verleihbare Hoheitsrechte wie Jagdrecht, Holz- und Weiderechte, Zollrechte handelte, die nach heutiger Auffassung öffentlich-rechtliche Befugnisse darstellen. [12] Der Fürst trat hier nicht als Regent auf, sondern wurde als ein Gutsbesitzer betrachtet, [13] der sich

---

[7] hierunter wurden die Herrschaftsrechte des Fürsten im engsten Sinne verstanden: Gesetzgebungsrecht, Recht zur Steuererhebung, Ausübung des ius eminens, Rüfner S. 50 zum ius eminens vgl. Erichsen S. 44 ff. und 75

[8] Rüfner S. 49; dies betont auch v.Grolman S. 110, der einzige Autor aus Hessen-Darmstadt, der hierzu Stellung nimmt.

[9] Rüfner S. 51

[10] Um die rechte Ausübung der Landeshoheit wurden denn auch die meisten Prozesse vor den Reichsgerichten geführt, Rüfner S. 50

[11] Rüfner S. 48

[12] Rüfner S. 49

[13] so Haeberlin II S. 456 f.

vor Gericht zu stellen habe, wobei die Klage gegen den fürstlichen Beamten oder die fürstliche Kammer gerichtet werden mußte. [14]

Aber auch darüber hinaus war eine Klage gegen Handlungen der unteren Verwaltungsbehörden möglich, selbst wenn sie hoheitlich auftraten. [15]

Ging es nicht um die Rechtmäßigkeit des landesherrlichen Entscheidungsakts als solchen, wie er sich in Verordnungen, Gesetzen und Reskripten [16] niederschlug, sondern um die richtige und korrekte Anwendung dieser Normen durch die nachgeordneten Behörden, dann war eine Anrufung der Landesgerichte möglich, wenn der Kläger geltend machte, in einem wohlerworbenen Recht verletzt zu sein. [17]

Diese Doktrinalinterpretation bestehender landesherrlicher Normen - auch der Polizeiordnungen [18] - war Aufgabe der

---

[14] Bullinger VuV S. 210 mit weiteren Nachweisen

[15] vgl. Rüfner S. 54 f. und Erichsen S. 95 ff. mit weiteren Nachweisen

[16] In der absoluten Monarchie bestand zwischen Gesetz und Verordnung kein qualitativer Unterschied. Beide Begriffe wurden wahllos gebraucht für alle Anordnungen des Regenten, daneben auch andere Bezeichnungen wie Edikt oder Rescript ohne erkennbares Prinzip, Forsthoff S. 25; für den Sprachgebrauch in Hessen-Darmstadt siehe Aull S. 5, Mayer S. 30.

[17] Rüfner S. 51; die von O. Mayer (vgl. Verwaltungsrecht I S. 49 - 54) begründete sog. Fiskustheorie, nach der eine Anfechtung solcher Akte vor den Landesgerichten nicht möglich gewesen sei, sondern nur eine Entschädigungsklage, ist durch die Untersuchungen Bullingers (VuV) und Rüfners überholt. A.A. Forsthoff S. 112

[18] von Berg S. 146; Rüfner S. 52

Justizbehörde. Sie geriet damit nicht in Kollision mit der Souveränität des Fürsten als Träger der Landeshoheit, sondern stellte Norminterpretation in seinem Auftrag dar. [19] Allerdings stand diese Interpretation durch die Justizbehörde zugleich in Konkurrenz mit der sog. authentischen Interpretation der Gesetze durch den Landesherrn, d.h. in der Regel durch den Geheimen Rat als der obersten Verwaltungsbehörde. [20] Die authentische Interpretation hatte dann Vorrang. Die Mißbräuche, die sich hierdurch bei Eingriffen in schwebende Verfahren ergeben konnten, versuchte die Literatur mit der Forderung auszuräumen, eine authentische Interpretation dürfe nie bei abgeschlossenen oder schwebenden Verfahren erfolgen. [21]

Das Feld der landesgerichtlichen Kompetenz war somit weit und ein Konflikt zwischen Verwaltung und Justiz im Keim schon angelegt.

Der Konflikt kam in Territorien, die im 18. Jahrhundert auf dem Weg zur modernen Staatsbildung weit vorangeschritten waren mit der Folge einer sich stark entfaltenden Staatstätigkeit, zuerst zum Ausbruch, wie vor allen Dingen in Preußen. Dies führte dort - auch weil die ordentlichen Gerichte noch ständisch besetzt waren und somit in einem

---

[19] Rüfner S. 53

[20] Rüfner S. 53

[21] vgl. Leist S. 271 f.; Rüfner S. 54; allgemein zur Geschichte der Rechtsfindungsregeln im 18. Jahrhundert siehe Schott, insbes. S. 74 ff.

natürlichen Gegensatz zum Landesherrn standen [22] zur Übertragung von Rechtsprechungsaufgaben auf Verwaltungsbehörden, zur Kammerjustiz [23], um diese hemmenden Einflüsse der Gerichte zu umgehen.

In den kleineren und mittleren Territorien des Reiches hingegen blieb es bis zum Ende des Reiches bei der dargelegten Kompetenz der Landesgerichte, wenn es auch hier Versuche gegeben hat, sie zu beschränken, wie für Hessen-Darmstadt nun zu zeigen sein wird.

---

[22] siehe hierzu A. Wagner S. 22 - 24

[23] siehe die ausführliche Darstellung bei Rüfner S. 60 ff.

4. 2 DIE OBERAPPELLATIONSGERICHTSORDNUNG VON 1777

4. 2. 1 Die Entstehungsgeschichte der Oberappellationsordnung

Der Erlaß der Oberappellationsgerichtsordnung ist mit dem Namen Friedrich Carl von Moser verbunden, der diese Prozeßordnung im Zuge seiner vielfältigen Reformmaßnahmen [1] in Hessen-Darmstadt einführte. Mit der Berufung Mosers am 7. Dezember 1772 zum Präsidenten aller Landeskollegien begann in der Landgrafschaft eine energischere Staatstätigkeit, deren Hauptziel es sein mußte, die maroden Staatsfinanzen zu sanieren.

Unter den zahlreichen Widerständen, die Moser zu überwinden suchte, war auch die widerspenstige Haltung des Oberappellationsgerichts, das der neuen Verwaltungskunst nicht ohne weiteres seine Rechtsgrundsätze opfern wollte. So gab ein Streit zwischen Moser und den Mitgliedern des Gerichts den Anlaß zur Einführung der neuen Prozeßordnung.

Im Zuge seiner Reformtätigkeit hatte Moser 1776 die Verwaltung der geistlichen Stifte der Stadt Butzbach neu organisiert, ohne den Stadtrat zu beteiligen, dem aufgrund alter Testamente und Verträge ein Mitwirkungsrecht zustand. [2]

---

[1] vgl. zu Mosers Wirken in Darmstadt Witzel, zu seiner Verwaltungsreform insbes. S. 92 - 106; zur Person Mosers auch H.H. Kaufmann

[2] die Darstellung folgt Zentgraf S. 142 ff.

Die Klage des Stadtrats wurde vor das Oberappellationsgericht gebracht, das die Klage als zulässig ansah und dies Moser als Präsidenten aller Landeskollegien mitteilte. [3] Dieser ordnete an, die Klage abzuweisen. Das Gericht widersetzte sich und begründete seine Ansicht in einem ausführlichen Gutachten an Moser. Erst nach heftigen Auseinandersetzungen mit dem Direktor des Oberappellationsgerichts, Hofmann, setzte Moser sich durch. [4]

Moser sah nun den Zeitpunkt gekommen, einen lang gehegten Plan zu verwirklichen. Schon bei der Berufung Mosers im Dezember 1772 hatte der Landgraf eine "Grenzordnung" in Auftrag gegeben, in der dem Oberappellationsgericht und dem Justizkolleg die Sachen bezeichnet werden sollten, die nicht in ihre Kompetenz fallen sollten und für die die Verwaltungskollegien ausschließlich zuständig seien. [5] Die Arbeiten an dieser Grenzordnung waren aber mittlerweile ohne Ergebnis steckengeblieben. [6] Die Notwendigkeit, nunmehr unverzüglich eine scharfe Trennung der Kompetenzen herbeizuführen, begründete Moser eindringlich in seinem Referat vor dem Geheimen Rat, in dem er ausführte:

---

[3] Zentgraf S. 142
[4] Zentgraf S. 142
[5] Zentgraf S. 141
[6] Zentgraf S. 143

"daß durch die ... Idee einer vermeinten Kontrolle über den Fürsten und alle seine Collegia uns eine schärfere Rute als keine Reichsgerichte sich je gewagt haben würden, auf den Rücken gebunden werde, daß von einem Gericht, daß keine Regel als sein vermeintes Gewissen kennt, alle Collegia willkürlich gehetzt, kontrolliert und bloßgestellt werden ..." [7]

Er schlug vor, die Kasselische Oberappellationsordnung vom 4. Februar 1746 für Darmstadt zu übernehmen, die die Grenzen des dortigen Gerichts bestimmt und eingeschränkt habe. [8]

Der Landgraf stimmte dem Antrag Mosers mit dem Bemerken,

"jedermann weiß, wie ich auf die Hofmeisterschaften zu sprechen bin"

offenbar aus vollem Herzen zu. [9]

---

[7] Zentgraf S. 143
[8] Zentgraf S. 144
[9] Zentgraf S. 144

4. 2. 2 Die Kompetenzen des Oberappellationsgerichts

Die gewünschte Beschränkung der gerichtlichen Kompetenz sah Moser in § 1, Titel III der Oberappellationsgerichtsordnung niedergelegt, der lautete:

> "Gehören vor Unser Ober-Appellations-Gericht weder Policey- und die Landes-Verfassung angehende noch Inquisitions-Sachen, wann nemlich Unsere Dicasteria, wer sie auch seyn, die Haushalt- und Verwaltung oder das übele Betragen derer Vorstehere, Erhebere und Beamten untersuchen lassen, und darüber pro parte angegeben werden sollen, oder sonst zum gemeinen Besten Verfügung geschiehet, sondern nur allein diejenige Rechts-Strittigkeiten und Processe, welche entweder per Appellationem seu querelam nullitatis oder ob protractam vel denegatam Justitiam an selbiges gebracht, oder nach deren sonderbaren Gestalt von Uns dahin verwiesen werden." [1]

In seiner Vorlage an den Landgrafen hatte er diese Bestimmung kommentiert und dabei die bisherige Position des Oberappellationsgerichts auf der einen Seite und des Geheimen Rats auf der anderen Seite beschrieben: [2]

---

[1] StA DA R 1/25

[2] Wortlaut nach Zentgraf S. 144

"Das Oberappellationsgericht hat bisher behauptet, daß die aus der Landesobrigkeit fließenden Polizeisachen und Verfügungen, insofern sie nämlich in die Gerechtsame der Privatpersonen und Kommunen einschlagen und einen Justizgegenstand ausmachen, bei vorfallender Beschwerde an seine Instanz erwachsen seien und dergleichen Klagen in Ew. Hochf. Durchlaucht Namen daselbst erledigt werden müßten. Im Geheimen Rat hat man diesen Grundsatz um deswillen nicht nachgeben mögen, weil man in der Vollstreckung der-gleichen zum Landesbesten abzielender Anstalten, wenn solche prozessualisch behandelt werden sollen, ungemein gehindert und aufgehalten werden würde und überhaupt in anderen Ländern alle die Polizei und die Landesverfassung angehende Verordnungen und Einrichtungen allein aus der landesherrlichen Oberaufsicht sich ableiten, niemalen einen Gegenstand der Justiz-collegiorum ausmachen ..."

Zur "Einzäunung der zu sehr erweiterten Justiz" nehme die Formulierung des § 1 Titel III die Polizei und Landesverfassung angehenden Gegenstände von der Erkenntnis des Oberappellationsgerichts aus. [3]

Diese Auslegung war allerdings keineswegs zwingend aus dem Wortlaut des § 1 Titel III abzuleiten. Dieser gab eigentlich nur den Grundsatz wieder, den die Rechtslehre

---

[3] Zentgraf S. 144

zur Kompetenz der Landesgerichte gegenüber Handlungen des Landesherrn entwickelt hatte, daß nämlich über die Grenzen der landesherrlichen Hoheitsgewalt, deren Teil die Ausübung der Polizeigewalt war, die Landesgerichte nicht zu befinden hatten. [4] Über die Streitfrage zwischen dem Oberappellationsgericht und Moser, ob Verfügungen, die aufgrund der Polizeigewalt ergingen, zur Justizsache würden, wenn sie in wohlerworbene Rechte eingriffen, wie das Oberappellationsgericht behauptete, war nichts ausgesagt.

Das Oberappellationsgericht zu Kassel hatte vielmehr bei der Auslegung des § 1, Titel III immer seine Kompetenz in solchen Fällen angenommen. [5]

Die Unklarheit der Formulierung erlaubte aber Moser in seiner Auseinandersetzung mit dem Oberappellationsgericht, seine enge Auslegung durchzusetzen, ohne den Verdacht eines Rechtsbruchs zu erwecken. Zu Hilfe kam ihm hierbei § 2 Titel XIV der neuen Prozeßordnung [6], der in Zweifelsfragen bei der Auslegung die authentische Interpretation des Fürsten zuließ und eine eigenständige Auslegung des Gerichts verbot.

---

[4] siehe oben 1. 4. 1. 3

[5] siehe hierzu Pfeiffer III S. 441 ff, insbes. 448 f: Bähr S. 135, 141

[6] § 2, Titel XIV lautete: "Entstünde aber über den Inhalt dieser Unserer Ober-Appellationsgerichtsordnung einiger Zweiffel, der mit ausgedruckten Worten nicht darin erledigt ist; So soll Uns derselbe vorgetragen, und deswegen zuvor angefragt, von Gerichts wegen aber nichts neues eingeführt, noch einige Observanz dagegen angezogen werden."

Gab in diesem Punkt die Oberappellationsgerichtsordnung so Moser die Möglichkeit, die rechtlichen Hindernisse, die seiner regen Reformtätigkeit seitens des Oberappellationsgerichts entgegengestellt werden konnten, beiseite zu räumen, so waren andere Bestimmungen dieser Ordnung geeignet, den Schutz der Untertanen weiterhin zu gewährleisten. [7]
Dies kann vor allem für die Behandlung der Kammersachen festgestellt werden.
Hier blieb die Zuständigkeit des Oberappellationsgerichts zu Zeiten Mosers und auch später unangetastet. Ein Reskript vom 27. Mai 1791 an das Oberappellationsgericht ordnete zwar an, daß bei Klagen gegen den fiscus cameralis "nicht sogleich der Weg Rechtens eröffnet, sondern erst mit dem einschlägigen Colleg communiciert werden" solle, "wonach dieses Maasregeln zu nehmen, und wann allenfalls ein Polizeigegenstand in Contestation gezogen werden sollte, die erforderliche Anzeige und Anfrage zu thun hat." [8]
Ausdrücklich wurden aber die Richter

"In allen Sachen, welche Uns und Unsere Cammer-Aemter und Jura oder Unsere Beamte und Bediente die in Unserm Nahmen agiren, einigermaßen betreffen"

---

[7] wie auch die energische Verwaltungstätigkeit Mosers nach seinem Sturz 1780 bis zur Jahrhundertwende in der Landgrafschaft Episode blieb.

[8] Spamer Nr. 347 S. 110

von ihren Pflichten gegenüber dem Fürsten entbunden und angewiesen,

"bey Verwaltung ihres Amtes nichts anders als eine ganz reine unpartheyische Justiz, worauf Sie ihren Eyd abgelegt und geschwohren, "

vor Augen haben. [9] Die Entscheidung solle allein aufgrund

"des Reichs gemeine Rechte und Unsere Cantzley-Process- und andere ausgelassene Ordnungen, gemeine Bescheide und löbliche Gewohnheiten"

gefällt werden. [10]

Darüber hinaus war es in Kammersachen ausnahmsweise gestattet, statt eines Erkenntnisses des Oberappellationsgerichts die Akten an eine auswärtige Juristenfakultät zur Entscheidung zu versenden. [11]

---

[9] Titel II OAG-O

[10] § 11 Titel V OAG-O

[11] § 1 Titel VII OAG-O: die Transmissio actorum wurde erst 1807 abgeschafft (Verordnung vom 22. April 1807, Archiv I S. 47)

4. 2. 3 Die Kritik der Landstände an der Oberappellationsgerichtsordnung

Die Auslegung, die Moser im Punkt der gerichtlichen Zuständigkeit der Oberappellationsgerichtsordnung gab, erregte bald die Besorgnis der Landstände. Schon auf dem nächsten Landtag im Jahre 1778 überreichte die Ritterschaft eine Denkschrift, in der die Unbestimmtheit der Vorschrift des § 1, Titel III gerügt wurde. [1] In der Schrift wurde der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß

> "der gerechteste Wille Serenissimi bloß auf diejenigen Polizeisachen gehe, wodurch das Eigentum und die erworbenen Rechte eines Dritten nicht beeinträchtigt werden"

Erfolgt aber eine Beeinträchtigung - die Beschwerdeschrift faßte in diesem Punkt die reichsrechtliche Dogmatik in klarer Form zusammen,

> "so hat der Beeinträchtigte die Befugnis, hiergegen aufzutreten, und sobald dieses geschieht, hört in Rücksicht auf den Bedrängten die Sache auf, eine Polizeisache zu sein, und der Beeinträchtigte muß vor dem Justizcollegio rechtliches Gehör finden und von daher seine Entscheidung erwarten. Das ius reformandi politicum beschränkt gemeinschädliche Mißbräuche, entzieht niemand sein Eigentum und seine erworbenen

---

[1] der Text wird nach Zentgraf S. 146 wiedergegeben

Rechte, und wenn diese durch jenes beeinträchtigt werden sollen, so steht dem Beeinträchtigten das ius contradicendi im rechtlichen Wege zu."

Sollte ihrem Verlangen keine Rechnung getragen werden, so werde man "die weitläufigen und kostbaren Wege der Reichskonstitutionen" gehen müssen.

Diese Ausführungen zeigen, daß die reichsrechtlichen Anschauungen zum Verhältnis der Polizeisachen zu den Justizsachen zu dieser Zeit in der Landgrafschaft noch lebendig waren. Moser wich dem Konflikt aus: er würdigte die Landstände keiner Antwort.

Erst nach seinem Sturz kam die Sache wieder in Fluß.

In einer Verordnung vom 6. Januar 1781 [2] antwortete der Landgraf den Ständen. Er betont, daß er nicht gestatten könne,

"daß durch den Mißbrauch des Weges Rechtens Unsere Vorkehrungen und Anstalten zum gemeinen Wohl verhindert und unwirksam gemacht und die Rechtspflege selbst eine eigene Quelle des Verderbens des Landes und Unserer getreuen Untertanen werde ..."

Unter Polizei - und die Landesverfassung angehende Sachen seien aber

"keine andere als wahre und eigentliche das gemeine Wohl und das Interesse des Ganzen betreffende Verfügungen

---

[2] StA DA R 1/25

zu verstehen, und sobald wohlerworbene Rechte einzelner Personen und Gemeinheiten berührt worden zu seyn bescheinigt wird, Wir solche der Erkenntnis der Gerichte, in dem Maase wie es die Landesgesetze und Verfassungen mit sich bringen, nicht entziehen werden."

So blieb es bis zum Ende des Reiches. Anders als in den großen Territorien wie Preußen und Österreich war es in Hessen-Darmstadt nicht gelungen, die Landesgerichte auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten im heutigen Sinne zu beschränken. [3] Ebenso wie für die Kompetenz der Reichsgerichte es konstatiert wurde, konnte auch in Hessen-Darmstadt bei gerügter Verletzung eines wohlerworbenen Rechts die ursprüngliche Polizeisache zur Justizsache werden.

Dies ermöglichte dem Oberappellationsgericht in Darmstadt zumindest theoretisch eine sehr weitgehende Kontrolle der Verwaltung unter rechtlichen Gesichtspunkten. Es darf aber bezweifelt werden, ob diese weite Möglichkeit zur externen Verwaltungskontrolle in gleichem Maße praktisch geworden ist. Schon 1778 hatten die Landstände die unzureichende personelle Ausstattung des Gerichts mit nur drei Räten gerügt. [4] Diese bescheidene Arbeitskapazität blieb bis zum Jahre 1800 unverändert, so daß beträchtliche Rückstände die Effektivität des Rechtsschutzes verminderten. [5]

---

[3] Grimm S. 227
[4] Zentgraf S. 106
[5] Zentgraf S. 107

ZWEITES KAPITEL

DIE REFORMEN VON 1803

1. VORGESCHICHTE

1. 1 ERSTE REFORMPLÄNE LUDEWIGS X. IM JAHRE 1790

Die Notwendigkeit, die Verwaltung der Landgrafschaft grundlegend zu reformieren, wurde von Landgraf Ludewig X. bei seinem Regierungsantritt 1790 deutlich gesehen. Einer seiner ersten Erlasse an das Geheime-Raths-Kollegium forderte eine gründliche und umfassende Bestandsaufnahme des Zustands der hessen-darmstädtischen Verwaltung. [1] Die vorhandenen Kollegien sollten feststellen, welche Aufgaben ihnen oblagen und wieviel Personal zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich war. [2] Gründlich sollte untersucht werden,

" -inwiefern die Art der Behandlung derer dahin verwiesenen Geschäften dergestalt in eine bessere Einrichtung zu bringen sey, damit die einzelnen Glieder nicht über jede Kleinigkeit ihre Zeit mit täglichen Sessionen zubringen müssen, und wegen Mangel der dadurch verloren gehenden Zeit von gründlichen Arbeiten abgehalten werden?

---

[1] StA DA D 4 / 612 Fasz. 2

[2] die heikle Prüfung des erforderlichen Personals oblag dem Direktor des Kollegiums

-in wie fern das Departement als ein eigenes Collegium mit einer besonderen Canzlei überflüssig und füglich mit einem anderen Hauptcollegio verbunden werden könne?"

Besondere Aufmerksamkeit sollte der Struktur der lokalen Verwaltung gewidmet werden, wobei der Landgraf bemängelt,

"daß in manchen Ämtern die Geschäfte nicht nach der Absicht des Dienstes sondern blos nach der convenienz der Personen ausgeteilt zu seyn erscheinen."

Die Prüfung solle zu einem Vorschlag führen,

"was für eine politische Einrichtung nach der Verfassung meiner Lande ein Amt eigentlich nach der Regel haben sollte".

Nachdrücklich weist der Landgraf aber darauf hin, daß es nicht in seiner Absicht läge,

"daß in der Einrichtung ein Umsturz gemacht werde, blos nur um zu reformieren".

Dies sollte eine Leitlinie für sämtliche Verwaltungsreformen während seiner Regierungszeit werden.

Zu Änderungen der Verwaltungsorganisation ist es allerdings zunächst weder in der Ober- und Mittelinstanz noch auf der Lokalebene gekommen, anders als in Hessen-Kassel, wo der Versuch, dort Kreisverfassung und Landratsamt einzuführen, allerdings schon 1793 scheiterte. [3]

---

[3] siehe hierzu v. Unruh, Kreis S. 70

Die sofort mit dem Regierungsantritt eingeleiteten Reformen beschränkten sich auf eine Verbesserung der Heeresorganisation. [4]

---

[4] Karenberg S. 18 f.

1. 2 DIE TERRITORIALVERÄNDERUNGEN VON 1803

Die Zeitläufe mit den Wirren der Revolutionskriege banden die Energien des Landgrafen an die auswärtige Politik. Die Französische Republik wurde unmittelbar Nachbar der Landgrafschaft. [1] Der Not gehorchend gab Ludewig seine reichstreue, aber unzeitgemäße Haltung gegenüber Frankreich auf [2] und erlangte so nach dem Frieden von Lunéville 1801 für seine linksrheinischen Verluste im Reichsdeputations-Hauptschluß vom 25. Februar 1803 eine reiche Entschädigung. [3]

Größter - wenn auch nur vorübergehend - Gewinn war das kurkölnische Herzogtum Westphalen, wichtiger und bleibend waren die Abrundungen der darmstädtischen Kernlande, insbesondere in Starkenburg durch den Erwerb der rechtsrheinischen kurmainzischen und kurpfälzischen Ämter, wie Gernsheim, Heppenheim, Lorsch, Steinheim, Lindenfels und Umstadt. Hinzu kamen noch andere kleinere Einzelorte. [4]

Der Verlust betrug etwa ca. 40 Quadratmeilen mit ca.

---

[1] Mainz wurde endgültig am 30.12.1797 von französischen Truppen besetzt, vgl. Huber I S. 33

[2] die Neutralitätskonvention mit Frankreich vom 3. März 1799 schloß Ludewig als letzter der unmittelbar bedrohten Reichsfürsten, vgl. Demandt S. 314

[3] vgl. zur Entstehungsgeschichte Huber I S. 44 ff.; Text des RDH bei Huber Dokumente I

[4] zu den Territorialveränderungen im einzelnen siehe Ewald und die minutiöse Darstellung bei A.B. Schmidt S. 4 - 47

100.000 Einwohnern, der Gewinn 103 Quadratmeilen mit 218.000 Einwohnern. [5]

Diese Entschädigungslande wurde schon im Herbst 1802 militärisch in Besitz genommen, ungeachtet des Protestes der alten Herren wie des Mainzer Kurfürsten [6]. Die zivile Verwaltung wurde der "General-Organisations-Kommission für die sämtlichen Entschädigungslande" mit Sitz in Darmstadt unterstellt, die sich weiterer Kommissionen für die zum Teil räumlich weit auseinanderliegenden Entschädigungsgebiete bediente. [7]

---

[5] vgl. Crome I S. 13

[6] Eigenbrodt Handbuch I S. 23; siehe auch Schöne S. 158, 21; Hattemer AHG NF. 7, 305 f.;

[7] Eigenbrodt a.a.O.; der General-Organisations-Kommission gehörten an: Kammerrat Panzerbieter, Regierungsrat Siebert und Amtmann Minnigerode,vgl. Karenberg S. 23

2. DIE ORGANISATIONSEDIKTE VOM 12. OKTOBER 1803

2. 1 ZUR ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ORGANISATIONSEDIKTE

Die provisorische Verwaltung der übernommenen Gebiete dauerte das Jahr 1803 hindurch. Die erheblichen Territorialveränderungen und die damit einhergehende Vergrößerung des Staatsgebiets zwangen jedoch zu organisatorischen Neuerungen. Die Organisationsedikte vom 12. Oktober 1803 [1] teilten nun die alten und neuen Gebiete in drei Provinzen ein: Oberfürstentum Hessen, Herzogtum Westphalen und Fürstentum Starkenburg. [2] Hiermit war eine klare territoriale Gliederung erreicht, die sich an die alten Strukturen anlehnte. Ebenso wurde die Landesadministration neu geordnet. Als oberste Landesbehörden blieben das Geheime-Rats-Kolleg, das Kriegskolleg und das Ober-Appellations-Gericht bestehen, neugeschaffen wurde eine Gesetzgebungskommission. Als Mittelbehörden wurden für die Provinzen je ein Regierungskolleg,

---

[1] StA DA R 1/48; beide Edikte - am selben Tage erlassen - ergänzen einander, das eine (1.) Edikt regelt die allgemeine Organisation, das andere (2.) nimmt darauf Bezug und regelt die Geschäftsverteilung. Ein weiteres Edikt vom 9. Dezember 1803 (ebenfalls StA DA R 1/48) regelt die Titel und den Geschäftsstil der Behörden.

[2] § 1 des 1. OE

ein Hofgericht, eine Rentkammer, ein Kirchen- und Schulrat sowie ein Forstkolleg [3] eingerichtet. [4] Die Lokalbehörden behielten ihre bisherige Verfassung. [5]

Die neue Organisation trat für den Geheimen Rat, der nun auch Ministerium genannt wurde, zum 1. November 1803, für die anderen nachgeordneten Behörden zum 1. Januar 1804 in Kraft. Alle anderen bestehenden Kollegien, Deputationen und Kommissionen wurden aufgehoben. [6]

Die Entstehungsgeschichte dieser Organisationsedikte liegt weitgehend im Dunkel. [7] Als Autor wird verschiedentlich der Amtmann Ludwig Minnigerode genannt, der als Mitglied der General-Organisations-Kommission diese Edikte konzipiert haben soll. [8]

Auch hat man eine weitgehende Übernahme der Grundgedanken des 1. badischen Organisationsedikts vom 14. Februar 1803 konstatiert, [9] insbesondere, was die Gliederung des Territoriums in drei Provinzen, die Einteilung des Geheimen Rats

---

[3] das Forstkolleg in Darmstadt war auch für Oberhessen zuständig

[4] § 2 des 1. OE

[5] § 14 des 1. OE

[6] § 15 des 1. OE

[7] W. Andreas hat seine Absicht, auch die Entstehung der hessen-darmstädtischen Organisationsedikte darzustellen, nicht realisiert, vgl. Andreas ZGO NF 24 S. 640 Anm. 1

[8] vgl. Karenberg S. 23, Scriba II S. 484, Büttner S. 118, Zentgraf S. 150

[9] Andreas a.a.O.

in Departements und den Geschäftsgang betraf.
Ob dies tatsächlich in dieser Form zutrifft, mag hier dahinstehen, wenn auch viele Übereinstimmungen nicht zu leugnen sind.
Die durch den Reichs-Deputations-Hauptschluß erheblich vergrößerten Staaten standen alle vor dem gleichen Problem, die heterogenen Landesteile zu einem Staat zu verschmelzen.[10]

In Hessen-Darmstadt wie auch in Baden wurde zur Lösung dieses Problems ein konservativer Weg beschritten. Die erkannten Mängel sollten beseitigt werden, ansonsten aber sollte nur eine behutsame Straffung und Veränderung der Behördenstruktur erfolgen, die weitgehend auf vorhandene Behörden zurückgriff. Wesentliches sollte - zumindest zunächst - nicht geändert werden. Dies war angesichts der wechselvollen und stürmischen Zeitläufe für Hessen-Darmstadt sicherlich eine angemessene Lösung.
Im folgenden soll die neue Organisationsstruktur des Ministeriums und des Oberappellationsgerichts sowie des Regierungskollegiums und des Hofgerichts knapp skizziert werden.

---

[10] vgl. zu den Reformmaßnahmen der anderen deutschen Staaten in dieser Zeit die ausführliche Darstellung bei Knemeyer S. 203 ff.

2. 2 OBERSTE LANDESBEHÖRDEN: MINISTERIUM UND OBERAPPELLATIONSGERICHT

Die Organisationsänderungen auf dieser Ebene der Verwaltung waren nur geringfügig. § 3 des 1. OE bestimmte das "Geheime-Raths-Kolleg oder Ministerium" [1] zum Centralpunkt der ganzen Staatsverwaltung" unter der unmittelbaren Leitung des Landesherrn. Die in Ansätzen schon im alten Geheimen Rat vorhandene Spezialisierung und Arbeitsteilung der Räte wurde nun festgeschrieben. Das Ministerium wurde in drei Departements gegliedert, die ebenfalls schon Ministerium genannt wurden: das Ministerium der auswärtigen Verhältnisse, das Ministerium des Innern und das Finanzministerium.

Das Ministerium der auswärtigen Verhältnisse war zuständig für "alle diplomatischen Verhältnisse im deutschen Reiche und außerhalb desselben", für das Postwesen sowie für die Angelegenheiten des fürstlichen Hauses.

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern gehörten vornehmlich die

" a) Inspektion und Direktion über das ganze Civil- und Criminaljustizwesen

b) Politzeisachen in ihrem ganzen Umfange"

---

[1] die Bezeichnung war hier im 1. OE noch uneinheitlich, erst die Verordnung vom 9. Dezember 1803 bestimmte endgültig den Titel "Landgräflich Hessisches Geheimes Ministerium"

sowie die Gesetzgebung, die inneren Hoheitssachen, die Lehenssachen und die Aufsicht über die Kommunen und Korporationen. Das Finanzministerium schließlich hatte zum Ressort das ganze Finanzwesen, insbesondere "die Beitreibung und Rectifikation der Steuer und die Bewirtschaftung der Domainen und Regalien."
Das Ober-Appellationsgericht war als die oberste Justizbehörde der Landgrafschaft zuständig für die "oberste Leitung der Justizpflege" mit der "letzten Entscheidung in Rechtssachen" (§ 4 des 1.OE). Neben seiner Zuständigkeit letzter Instanz in Strafsachen war das Oberappellationsgericht in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten für alle amtssässigen Personen und Sachen in dritter Instanz zuständig, in zweiter Instanz für alle schrift- oder kanzleisässigen Personen und Sachen sowie in erster Instanz für die hierzu privilegierten Personen. Im übrigen blieb die Oberappellationsgerichtsordnung von 1777 in Kraft.

Bemerkenswert erscheint hier die Tatsache, daß in dieser Verwaltungsebene ohne umwälzende Neuerungen eine Ministerialverfassung erreicht wurde, die der klassischen Teilung in fünf Ressorts nahekam [2], wenn man von der Verbindung der Justizverwaltung mit der allgemeinen inneren Verwaltung

---

[2] zu der französischen Entwicklung dieser Ressorttrennung vgl. Haussherr S. 183 ff.: allgemein zu dem Ressortprinzip siehe E. Guilleaume DÖV 1960 S. 328 ff.

absieht, die erst 1848 aufgehoben wurde. [3]
Im Gegensatz zu anderen deutschen Staaten, in denen einer solchen Organisationsänderung ein langwieriger Prozeß vorausging [4], bedurfte es in Hessen-Darmstadt nur marginaler Änderungen der alten Verfassung des Geheimen Rats, um eine Ministerialkonferenz zu schaffen, die im Falle eines persönlichen Regiments des Fürsten als Beratungsorgan dienen konnte und ohne Zwischenschaltung eines Kabinetts eine enge Verbindung zwischen Politik und Administration gewährleistete. [5] Angesichts der geringfügigen Änderungen, derer es hierzu bedurfte, wird man wohl kaum von einem besonderen französischen Einfluß auf diese Änderung der Organisation der obersten Verwaltungsebene sprechen können. [6]

---

[3] RBl. 1848 S. 71

[4] vgl. für Preussen Knemeyer S. 83 ff.; für Bayern Knemeyer S. 112 ff.

[5] zu diesem Problem siehe auch Knemeyer DVw 1969, 411 ff.

[6] vgl. hierzu allgemein Haussherr S. 192 ff., Knemeyer S. 290

2. 3 DIE TRENNUNG DER JUSTIZ VON DER VERWALTUNG IN DER MITTELINSTANZ: REGIERUNG UND HOFGERICHT

Die organisatorische Trennung der Justiz von der Verwaltung in der oberen Verwaltungsebene war 1747 ein Gebot des Reichsstaatsrechts gewesen, das bei Erhalt eines privilegium de non appellando eine der Reichsgerichtsbarkeit gleichwertige, also vom Regenten unabhängige Justiz forderte. [1] Die mit den Organisationsedikten 1803 durchgeführte Trennung der Justiz von der Verwaltung in der Mittelinstanz entsprang nun anderen Beweggründen. Die Lehre von der Teilung der Staatsgewalt in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung, wie sie im Anschluß an Locke von Montesquieu [2] entwickelt wurde, hatte am Ende des 18. Jahrhunderts auch in Deutschland Eingang gefunden. [3] Abgeschwächt zu der Forderung, die Macht des Monarchen, der Gesetzgebung und Verwaltung unangefochten in seiner Hand vereinigte, wenigstens durch eine von ihm formell unabhängige Rechtsprechung zu beschränken, [4] wurde die Trennung der Justiz von der Verwaltung in den unteren Instanzen des Verwaltungsapparats zu einem Kernpunkt der Verwaltungsreformbestrebungen und Anfang des 19. Jahrhun-

---

[1] siehe hierzu oben Kap. 1 unter 4
[2] vgl. hierzu die Darstellung von Tsatsos, insbes. S 132 ff.
[3] vgl. Gönner Handbuch II S. 58, 76 f.
[4] siehe hierzu Simon S. 2 ff. m.w.N. (S. 12 ff.)

derts wie in Hessen-Darmstadt auch in fast allen anderen deutschen Staaten [5] zunächst in der Mittelinstanz realisiert.

Diese eilige Erfüllung der Reformforderungen entsprang aber nicht nur diesem aufklärerischen Impetus. [6]
Die organisatorische Trennung der gesamten Justiz von der Verwaltung konnte auch einer Neuformulierung der Aufgaben den Weg bereiten, wie es das Beispiel Frankreichs zeigte, wo in einem anderen historischen Kontext die Revolution mit der Trennung der Justiz auf die Entscheidung zivilrechtlicher Streitigkeiten beschränkt wurde. [7] Auch in Deutschland sollte eine Diskussion über die Kompetenz der Gerichte unter den Stichworten Souveränität des Regenten und wesensmäßiger Unterschied zwischen Justiz und Administration noch geführt werden. [8]
Vordergründige pragmatische Gesichtspunkte wie klare Kompetenzverteilung und besserer Geschäftsgang konnten in Hessen-Darmstadt eigentlich nicht geltend gemacht werden, waren doch die praktischen Erfahrungen mit der Teilung des

---

[5] siehe Knemeyer S. 116 (Anm. 36)

[6] vgl. hierzu die Darstellung Schrimpfs S. 260 ff., die das Interesse der Beamtenschaft als Träger dieser aufklärerischen Gedanken an der Trennung deutlich herausarbeitet. Die Ergebnisse dieser auf den preussischen Verhältnissen basierenden Untersuchung wird man auch für das noch rückständigere Hessen-Darmstadt übernehmen können.

[7] siehe hierzu etwas ausführlicher unter Kap. 3

[8] siehe hierzu unten 3. 2 und Kap. 4

Regierungskolleg in Darmstadt in einen Justiz- und Verwaltungssenat in der Zeit von 1776 bis 1780 als wenig befriedigend angesehen worden. [9] So war denn auch bei den Reformüberlegungen Ludewigs X. bei seinem Regierungsantritt 1790 von der Notwendigkeit einer Trennung der Justiz von der Verwaltung keine Rede gewesen. [10]
Gleichwohl muß auch in Hessen-Darmstadt ein Sinneswandel eingetreten sein [11] und § 6 des 1. OE teilte die Aufgaben des alten Regierungskollegs. Den Regierungen wies das Organisationsedikt die "ganze Landespolizei" mit Ausnahme der Forstsachen zu. Hinzu kamen die inneren und äußeren Hoheitssachen, die Kuratel über die Kommunen, Korporationen und Stiftungen sowie schließlich die Dienstaufsicht über die nachgeordneten Behörden.
Die Zuständigkeit des Hofgerichts war in "bürgerlichen Streitigkeiten" in erster Instanz für schriftsässige, in zweiter Instanz für amtssässige Sachen sowie für Vormundschaftssachen gegeben (§ 7 A Ziff. 1 a - b 1. OE). Neben seiner Zuständigkeit in Strafsachen gehörte zu den Aufgaben des Hofgerichts die Dienstaufsicht über das peinliche Gericht und Civil-Untergerichte [12] sowie die

---

[9] siehe oben Kap. 1 unter 2.
[10] siehe oben unter 1.
[11] Zeugnisse darüber sind nicht überliefert.
[12] bemerkenswert ist diese Bezeichnung, die auf selbständige Untergerichte hinweist, die aber erst 1821 eingeführt wurden.

Prüfung "der neu angehenden Staatsdiener im Justizfache". Zur Prüfung war jedoch ein "staatsrechtsgelehrtes Mitglied aus den Regierungskollegs" hinzuzuziehen. (§ 7 C).

Die Aufgaben waren somit organisatorisch getrennt. Eine externe, justizielle Verwaltungskontrolle konnte nun auch in dieser Instanz erfolgen.

Bevor nun das Verhältnis zwischen Justiz und Verwaltung, wie es durch § 7 des 1. OE weiter bestimmt wurde, dargestellt wird, soll die Reform des Geschäftsgangs in den Verwaltungsbehörden knapp skizziert werden. Dies ist für eine Bewertung einer internen Kontrolle der Verwaltung von Bedeutung.

2. 4 DER GESCHÄFTSGANG IN DER VERWALTUNG

Die Ordnung des Geschäftsganges bei den neugeordneten Verwaltungsbehörden regelte - neben genaueren Bestimmungen der Zuständigkeiten der einzelnen Behörden das 2. Organisationsedikt. [1]

In den Departements des Ministeriums waren die "einschlagenden Minister und Referendarien" für die Vorbereitung eines Beschlusses ausschließlich zuständig. [2] Waren von einem Vorgang zwei Departements betroffen, so waren beide zu beteiligen und sie hatten die Sache vorzuberaten. [3]

Wenn die Angelegenheit gehörig vorbereitet und entscheidungsreif war, so wurde sie in der zweimal wöchentlich stattfindenden Ratssitzung vorgetragen, entweder vom Minister selbst oder von dem zuständigen Referendar, und ein gemeinsamer Beschluß gefaßt. Nur bei Abwesenheit des Ministers hatte der Referendar eigenes Stimmrecht.

Die Ausführung der kollegial gefaßten Beschlüsse oblag dem Referendar. [4] Gesetze und andere wichtige Angelegenheiten behielt sich der Landgraf zur Entscheidung vor. Ihm mußte

---

[1] StA DA R 1/48
[2] § 1 Ziff. 2 des 2. OE
[3] § 1 Ziff. 7 des 2. OE
[4] § 1 Ziff. 3 des 2. OE

in diesen Fällen ein schriftliches Votum erstattet oder in Eilfällen mündlich durch den Minister oder Referendar vorgetragen werden. [5]

Im Vergleich mit dem alten Canzley-Reglement von 1724 waren die Änderungen gering. Ludewig X. konnte und wollte die Staatsgeschäfte selbst lenken. Die Entscheidungstätigkeit des Ministeriums beschränkte sich weitgehend auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung, insbesondere wohl auf die Kontrolle der nachgeordneten Behörden.

Bei den neugeschaffenen Mittelbehörden bestimmte das 2. Organisationsedikt ausdrücklich stärkere Abänderungen. [6] Den einzelnen Räten wurden bestimmte Departements zur selbstverantwortlichen Bearbeitung zugewiesen, damit sie aber - "zu ihrer eigenen Beruhigung", wie es das Organisationsedikt formuliert [7] - kontrolliert waren, wurden für alle Sachen auch Korreferenten bestellt. Bei der Vorbereitung der Sache war der Referent allein verantwortlich, er sollte aber immer mit dem Korreferenten konferieren, wenn in den Gegenstand tiefer eingegangen werden müsse. [8] Nach der Beschlußfassung im Kollegium mußten die vom Referenten daraufhin abgesetzten Konzepte

---

[5] § 1 Ziff. 4 des 2. OE
[6] § 10
[7] § 10 Ziff. 1
[8] § 10 Ziff. 8

von dem Korreferenten und dem Direktor des Kollegs mitgezeichnet werden, wie überhaupt sämtliche Vorgänge vor Abgang durch die Hand des Direktors gehen sollten, "damit er eine beständige zusammenhängende Kenntnis der Geschäfte habe". [9] Innerhalb der auf der Mittelstufe der Verwaltung gleichgeordneten Verwaltungsbehörden bewahrte das Regierungskolleg seine hervorgehobene Stellung: Angelegenheiten, die die Kompetenz mehrerer Kollegien berührten, waren im Regierungskolleg zu beraten. [10]

Eine fortdauernde Verbindung der verschiedenen Provinzialbehörden wurde durch eine personelle Verknüpfung erreicht. Die Direktoren des Justiz- und Finanzkollegs waren zugleich Mitglieder des Regierungskollegs, dessen Direktor zugleich im Kirchen- und Schulrat den Vorsitz führen sollte. Ebenso sollten Mitglieder des Regierungskollegs ständige Mitglieder des Kirchen- und Schulrats und des Forstkollegs sein. [11] Damit wurde erreicht, daß in sämtlichen Provinzialbehörden Mitglieder des Regierungskollegs saßen wie auch umgekehrt in diesem Gremium Räte aus allen anderen Kollegien vereint waren. Angelegenheiten, die mehrere

---

[9] § 10 Ziff. 7
[10] § 6 lit. d) des 1. OE
[11] § 12 des 1. OE

Kollegien berührten, konnten und sollten somit "ohne weiteres schriftliches Kommunizieren" im Regierungskolleg vorgetragen, beraten und entschieden werden. [12] In außerordentlichen Fällen konnten auch sämtliche Räte der Kollegien hinzugezogen werden. Diese personelle Verzahnung der allgemeinen inneren Verwaltung mit den Sonderbehörden der Provinz versuchte die Nachteile zu vermeiden, die aus einem unkoordinierten Nebeneinander verschiedener Behörden in einer Provinz entstehen konnten, deren Kompetenzen nicht immer klar zu scheiden waren.
Zu einer umfassenden, mit Allzuständigkeit ausgestatteten Mittelinstanz, wie sie später in Preussen mit den Regierungspräsidenten geschaffen wurde, [13] konnte sich der behutsame Landgraf nicht durchringen.
Auch wurde die kollegialische Führung der Verwaltungsgeschäfte beibehalten. Zwar hatte der Direktor des Kollegiums durch sein obligatorisches Mitzeichnungsrecht eine stärkere Stellung als zuvor, dennoch blieb aber die Verantwortung des Kollegiums für die Entscheidungsfindung ungeschmälert erhalten.
Dies bestätigt den schon zuvor gewonnenen Eindruck, daß die Reformen des Jahres 1803 nur eine vorsichtige Straffung des Verwaltungsaufbaus und des Verwaltungsablaufs

---

[12] § 12 des 1. OE
[13] vgl. hierzu Knaut S. 24 f.

darstellten, die von Ludewig X. äußerst behutsam und vorsichtig durchgeführt wurde.

3. DAS VERHÄLTNIS DER VERWALTUNG ZUR JUSTIZ IN DER ZEIT DES SPÄTABSOLUTISMUS

3. 1 DIE JUSTIZIELLE KONTROLLE DER VERWALTUNG GEMÄSS § 7 DES 1. ORGANISATIONSEDIKTS

3. 1. 1 Die Regelung des § 7 des 1. Organisationsedikts

In § 7 des 1. Organisationsedikts vom 12. Oktober 1803 wurde das Verhältnis zwischen Verwaltung und Justiz gesetzlich bestimmt. Die Regelung hatte folgenden Wortlaut:

> "So oft Streit entsteht, oder die Frage ist, ob der vorliegende Fall unter ein allgemeines oder spezielles Gesetz subsumiert werden müsse, so muß die Justizbehörde entscheiden."

Ludwig Minnigerode, der mutmaßliche Autor dieser Organisationsedikte, bezeichnete später [1] diese Bestimmung als eine Selbstverständlichkeit. Sie sei "nicht nur im bestehenden gemeinen Rechte, wonach der Richter über seine Competenz selbst zu entscheiden hat, begründet, sondern auch von allen deutschen Gerichten, und namentlich auch von den Reichsgerichten anerkannt" gewesen. [2] Denn zum Materiellen

---

[1] in seiner Streitschrift "Was ist Justiz- und was ist Administrativsache?" 1835, siehe auch unten Kap. 4 unter 4. 7

[2] a.a.O. S. 8

der Justiz gehöre vor allen Dingen das Erkenntnis des Richters, ob eine Sache vor sein Forum gehöre. [3]
Der Wortlaut der Bestimmung ließ indessen weitere Möglichkeiten der Interpretation zu. Bei rigider Auslegung im Sinne einer ausgedehnten gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns konnte man § 7 entnehmen, daß bei jeder Subsumtion eines Falles unter die Gesetze durch die Verwaltungsbehörde, der dann streitig wurde, die Justizbehörde über die Korrektheit der Subsumtion zu entscheiden habe, unabhängig davon, ob die Verletzung eines Rechts gerügt oder allgemeine Beschwerde erhoben wurde.
Diese Sicht wurde auch von den Zeitgenossen geteilt.

Eigenbrodt konstatierte, daß durch § 7 OE den Justizkollegien eine Oberaufsicht über die Verfügungen der Verwaltungsbehörden eingeräumt worden sei, die sich von der Aufsicht der höheren Verwaltungsbehörde über die Unterbehörden nur dadurch unterscheide, daß die Justizbehörde nur dann eingreifen könne, wenn sich jemand über die Verfügung der Verwaltungsbehörde beschwere, während die höhere Behörde auch ohne einen solchen Anlaß eingreifen könne. Es herrsche kein Zweifel, daß nur

> "reine Akte der Gesetzgebung von dem Rekurse an die Justizkollegien ausgenommen" sein. [4]

---

[3] dies entsprach auch ganz der Praxis der Reichsgerichte, siehe Plathner S. 41

[4] Handbuch I S. 334

Allerdings sind Fälle, die eine solch umfassende Justizkontrolle des Verwaltungshandelns auch in der Praxis belegen könnten, für Hessen-Darmstadt nicht überliefert. [5] Minnigerode behauptet zwar, daß die Gerichte den "übel verstandenen und höchst verkehrt angewendeten Satz" aufgestellt hätten, "daß nur die reinen Acte der Gesetzgebung der Cognition des Richters entzogen seyen", [6] ohne aber anzugeben, ob dies auch in Hessen-Darmstadt praktische Konsequenzen für die gerichtliche Entscheidungstätigkeit gehabt hat, wie auch Eigenbrodt keine Fälle als Beleg für seine These anführt. [7] Demgegenüber betonen die Oberappellationsgerichtsräte von Gruben und Floret in ihren Gutachten zu einem Verordnungsentwurf, der alle Collisionen zwischen Justiz und Verwaltung vermeiden helfen sollte, übereinstimmend, daß seitens der Gerichte des Großherzogtums, insbesondere auch des Oberappellationsgerichts eine so extensive

---

[5] Die Quellenlage ist schlecht: im Staatsarchiv Darmstadt ist von den Hofgerichten Gießen und Darmstadt nur noch ein geringer Bestand überliefert (G 25 und G 26). Der schlechte Zustand der Akten läßt aufschlußreiche Funde auch nicht mehr erwarten.

[6] a.a.O (Anm. 2 S. 8)

[7] was er sonst in der Regel tut S. 71

Auslegung des § 7 des OE nie erfolgt sei. [8]

M. E. kann daher die Annahme gewagt werden, daß eine solche extreme Auslegung des § 7 des 1. Organisationsedikts in Hessen-Darmstadt nur Theorie geblieben und nicht praktisch geworden ist.

---

[8] Floret bezeichnet die Regelung als mißverständlich, " weil doch unstreitig auch in dem Wirkungskreis der Administrativbehörden die Subsumtion bestimmter Fälle unter vorhandene Gesetze vorkommt und bei einer konsequenten Beachtung dieses Satzes sich Einschreitungen der Justiz in den Gang der Administration würden rechtfertigen lassen." StA DA G 23 A / 84 (Correferat)

3. 1. 2 Die Bewahrung des "alten Justizstaats" in Hessen-Darmstadt durch § 7 des 1. Organisationsedikts

Die eigentliche Bedeutung der Regelung des § 7 wird man darin sehen müssen, daß durch diese Bestimmung die älteren reichsrechtlichen Ansichten zur Frage der gerichtlichen Kompetenz bei Rechtsverletzungen durch Handlungen der Verwaltung auch nach dem Ende des Alten Reiches 1806 zunächst in die Zeit des nun souveränen Großherzogtums hinübergerettet wurden.
Das Oberappellationsgericht in Darmstadt betrachtete sich als in der Nachfolge der Reichsgerichte stehend und nahm seine Kompetenz ganz in der Tradition der reichsrechtlichen Dogmatik in allen Fällen als gegeben an - dies hebt Floret ausdrücklich hervor [1] - in denen eine Rechtsverletzung durch eine Verfügung der Administration behauptet wurde. Angesichts der obengeschilderten [2] Schwierigkeit der Lehre, Justiz- und Verwaltungssachen zweifelsfrei abzugrenzen, mußte es zu erheblichen Kollisionen mit der Administration kommen, deren Tätigkeit sich im Zuge der Reformzeit stärker entfaltete. § 7 OE fixierte nun den Vorrang der Justiz vor der Verwaltung bei der Entscheidung der Kompetenzkonflikte, der sonst leicht von der

---

[1] StA DA G 23 A / 84 (Correferat)
[2] siehe oben Kap. 1 unter 4

Administration zu bestreiten gewesen wäre, in einer Norm, und ermöglichte es so den Justizbehörden, nicht nur an der reichsgerichtlichen Dogmatik zur Frage der gerichtlichen Zuständigkeit festzuhalten, sondern sie im Konflikt mit der Verwaltung auch durchzusetzen.

Durch die Regelung des § 7 OE wurde somit der "Justizstaat" des alten Reiches [3] in die Ära des Spätabsolutismus in Hessen-Darmstadt transformiert.

Diese Situation in Hessen-Darmstadt im Jahre 1803 hat ihre Parallele in der späteren Rechtslage in Kurhessen, wo das Oberappellationsgericht zu Kassel eine weite justizielle Kontrollkompetenz - ab 1831 gestützt auf § 35 und § 113 der kurhessischen Verfassung [4] gegenüber Akten der Verwaltung bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts

---

[3] W. Jellinek bezeichnete den Rechtszustand des Alten Reiches recht prägnant als den "älteren Justizstaat" Verwaltungsrecht S. 91

[4] § 35 Abs. II der Verfassung von 1831 lautete:
"Ebenwohl bleibt in jedem Falle, wo Jemand sich in seinen Rechten verletzt glaubt, ihm die gerichtliche Klage offen, auch in geeigneten wichtigeren Fällen unbenommen, die Verwendung der Landstände anzusprechen."

§ 113 Abs. II:
"Die Beurteilung, ob eine Sache zum Gerichtsverfahren sich eigne, gebühret dem Richter nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze und solcher Gesetze, welche mit Beistimmung der Landstände werden erlassen werden."

(abgedruckt bei Huber Dokumente I S. 201 ff. (205, 217)

in Anspruch nahm [5], was noch die Diskussionen der Paulskirche über die Zulässigkeit einer Verwaltungsrechtspflege wesentlich beeinflußte. [6]

Im Gegensatz dazu besteht keine Ähnlichkeit mit den Reformbestrebungen in Preussen um die Wende des 18. Jahrhunderts.

Dort wurde in den nach 1792 erworbenen Provinzen ebenfalls die Justiz von der Verwaltung in der Mittelinstanz getrennt. [7]

§ 1 des Reglements für Südpreussen bestimmte 1795, daß

" alle Justizsachen im weitläufigsten Verstande in der Regel" zum Ressort der Justizbehörden gehören sollten. [8]

---

[5] vgl. zu der Praxis des OAG Kassel Pfeiffer V S. 216 f.; Bähr S. 135 ff.

[6] Frappierend erscheint die Ähnlichkeit der Formulierung des Antrags des kurhessischen Abgeordneten Wippermann, durch den die Diskussion in der Paulskirche 1848 über die Zulässigkeit der Administrativjustiz in Gang kam:
"Die Beurtheilung, ob eine Sache zum Gerichtsverfahren sich eigne, gebührt dem Richter nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze", der dem Wortlaut des § 113 Abs.2 der kurhessischen VU von 1831 entspricht, mit dem Wortlaut des § 7 OE;

Zu den Verhandlungen der Paulskirche, die zu § 182 RV mit seiner eindeutigen Ablehnung der "Verwaltungsrechtspflege" führten, siehe Droysen I S. 48 f.

[7] zur Geschichte dieser Reformen vgl. Hintze, Preussens Entwicklung, S. 141 ff.; Schrimpf S. 277 ff.; Loening S. 111 ff.

[8] Loening S. 112; die damit verbundene Rückkehr zu den Grundsätzen des Reichsrechts ist bemerkenswerterweise in der Literatur bisher kaum erwähnt, geschweige denn gewürdigt worden.

Ebenso wie in Hessen-Darmstadt war auslösender Faktor für die Reform die Notwendigkeit, neue Landesteile in den Staat zu integrieren, in Preussen wurden die neuen Provinzen zum Experimentierfeld der Reformer, deren Tätigkeit in der Verordnung vom 26.12.1808 kulminierte, in der die Allzuständigkeit der Gerichte für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten in ganz Preussen niedergelegt wurde. [9] Ein solcher Reformeifer war in Hessen-Darmstadt jedoch nicht vorhanden.

Die Kompetenz der Justizbehörden zur verbindlichen Entscheidung bei Kompetenzkonflikten sollte das durch die Trennung der Justiz von der Verwaltung in der Mittelinstanz entstandene Konfliktpotential entschärfen.

Der nun in den Hofgerichten konzentrierte juristische Sachverstand bot sich zu einer sachgerechten Entscheidung an, da er die reichsrechtliche Dogmatik beherrschte.

Dies konnte umso unbedenklicher geschehen, als die enge personelle Verknüpfung der Kollegien untereinander einen Dualismus oder gar eine Konkurrenz zwischen Justiz- und Verwaltungskolleg nicht aufkommen lassen sollte.

In diesem Sinne war die Regelung des § 7 OE ebenso konservativ wie zuvor dargestellten behutsamen Änderungen der Verwaltungsorganisation und fügt sich so in das bisher gezeichnete Bild der Reformedikte von 1803.

---

[9] vgl. Schrimpf S. 390 ff.; Rüfner S. 124 ff.

3. 1. 3 Gesetzliche Ausnahmen von der Regelung des § 7 OE nach 1806

Die Bestimmung des § 7 OE mit ihrer Bevorzugung des justizjuristischen Sachverstands bei der Lösung der Kompetenzkonflikte und die damit verbundene justizielle Kontrolle der Verwaltung war jedoch nur kurze Zeit uneingeschränkt gültig. Hatte schon das 1. Organisationsedikt von 1803 das Oberkriegskolleg (§ 2 OE) und das Oberforstkolleg (§ 10 OE) von der Regelung des § 7 OE ausgenommen [1], so wurden in der Folgezeit, nach Erlangung der Souveränität im Jahre 1806, weitere Materien von einer Kontrolle durch die Justizbehörden befreit.

Die Entscheidung bei Streitigkeiten über die Verteilung geschlossener Güter [2] und der Ablösung darauf haftender Grundlasten [3], bei Wildschadensersatz, [4] über die Entschädigung bei der Aufhebung von Leibeigenschaftsverhältnissen [5], über die Verteilung der Beiträge zur Besoldung der Förster auf die Waldeigentümer, [6] sowie über die Beiträge zu den

---

[1] vgl. Eigenbrodt S. 334 f.
[2] Verordnung vom 9. 2.1811 Archiv I, S. 606
[3] Verordnung vom 9. 2.1811 Archiv I, S. 600
[4] Verordnung vom 6. 8.1810 Archiv I, S. 484
[5] Verordnung vom 25.5.1811 Archiv I, S. 631
[6] Verordnung vom 16.1.1811 Archiv I, S. 542 ff.

Kosten der Ämter und Gemeinden [7] wurden in diesen Verordnungen den Regierungskollegien zugewiesen [8] und der Rekurs an die Justizbehörde zum Teil ausdrücklich untersagt.
Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang das Wildschadensgesetz von 6.8.1810, [9] in dem die erste Regelung des bei solchen Streitigkeiten zu befolgenden Verfahrens zu finden ist.
Gemäß § 11 des Gesetzes gehörten alle Klagen auf Entschädigung wegen eines erlittenen Wildschadens - "mit gänzlichem Ausschluß der Gerichte" vor die Regierung, in höherer Instanz vor das Geheime Ministerium. Es fand kein förmliches prozessualisches Verfahren statt, sondern der Tatbestand und die Höhe des Schadens sollte durch einen hierzu besonders bestellten Kommissar im Wege einer polizeilichen Untersuchung ermittelt werden, wobei allerdings jeder Teil mit seinen Einreden und Beweisen zu hören war (§§ 12 - 13). Die Akten waren dann von dem Kommissar der Regierung vorzulegen, die die Entscheidung fällte (§ 14).

---

[7] Verordnung vom 30.9.1809 Archiv I, S. 412 ff.
[8] vgl. auch die Zusammenstellung bei Eigenbrodt I S. 61 f.
[9] Archiv I, S. 484

Die Regelung des § 7 OE mit der damit faktisch verbundenen Allzuständigkeit der Justizbehörden zur Kontrolle des Verwaltungshandelns war somit schon bald gesetzlich eingeschränkt. Dennoch scheint auch diese immer stärker eingeengte Möglichkeit einer justiziellen Verwaltungskontrolle von einer mit ihrer Tätigkeit immer weiter ausgreifenden Administration als Hemmnis empfunden worden zu sein. Dieses Hindernis wurde nun in zwei Schritten beseitigt, zum einen durch die Verordnung vom 12. Mai 1814 mit ihrer Verlagerung der Entscheidung von Kompetenzkonflikten auf das Ministerium, zum andern - und dies war eine gemeindeutsche Entwicklung, die auch für das Großherzogtum belegt werden kann - durch die Beschränkung der Gerichte auf die Entscheidung von privatrechtlichen Streitigkeiten, der Verengung des Begriffs der "Justizsache" zu "Privatrechtssache".

3. 2 DIE VERORDNUNG VOM 12. MAI 1814

3. 2. 1 Die Entstehungsgeschichte: das Gutachten des Oberappellationsgerichts

Unter dem 13. Januar 1813 beauftragte der Großherzog das Staatsministerium, einen Entwurf einer Verordnung vorzulegen, die nach Möglichkeit die Konflikte zwischen Verwaltung und Justiz vermeiden helfe. Die Administration solle die Justiz,

"die Justiz aber auch die Administration nicht hemmen, oder gar in prozessualische Weitläufigkeit und Chikanen verwickeln". [1]

Der Gang der Beratungen war gründlich.
Der Auftrag wurde zunächst an die Gesetzgebungskommission weitergegeben, deren Mitglieder Kröncke und Minnigerode einen sehr kasuistischen Entwurf erstellten. [2] Dieser Entwurf wurde einer Gießener Kommission vorgelegt, die aus Mitgliedern des Hofgerichts und der dortigen Regierung sowie dem Professor Grolman bestand, deren Entwurf wiederum einer Kommission von Arnsberger Praktikern [3] vorgelegt wurde. Als diese wieder den Entwurf der Gesetzgebungskommission

---

[1] vgl. Eigenbrodt Verhältnis S. 2;
[2] Eigenbrodt a.a.O. S. 2 und S. 13
[3] an deren Spitze nun wiederum Minnigerode stand

befürwortete, wurden schließlich sämtliche Akten [4] dem Oberappellationsgericht zur Begutachtung vorgelegt. Als Referent wurde Oberappellationsgerichtsrat Freiherr von Gruben bestimmt, Correferent war Oberappellationsgerichtsrat Floret. von Gruben verfaßte nun einen weiteren Verordnungsentwurf, [5] der sich an den Entwurf der Gießener Kommission anlehnte. [6] In seinem Gutachten verwahrt sich von Gruben gegen den Vorwurf, die Gerichte hätten die Regelung des § 7 des 1. Organisationsedikts mißbraucht, durch die Behauptung, nur der reine Akt der Gesetzgebung sei ihrer Kompetenz entrückt, und alles, was zur Ausführung des reinen Akts der Gesetzgebung gehöre, könne vor ihr Forum gezogen werden. Soweit ihm bekannt, hätten die Gerichte niemals gesetzwidrig die Grenzen ihrer Amtsbefugnis zu weit ausgedehnt, ganz sicherlich nicht das Oberappellationsgericht. Nach den Organisationsedikten sei aber das Oberappellationsgericht "autorisiert und verpflichtet, in allen Fällen, worin über privatrechtliche Verhältnisse, sey es bloß zwischen Privaten, oder solchen und dem höchsten Souverain, gestritten wurde, und welche auf gesetzliche Weise an ihr Forum gelangten, so ihre Amtsthätigkeit eintreten zu lassen, in so fern sie nicht durch

---

[4] diese Akten sind im Staatsarchiv Darmstadt nicht mehr erhalten,

[5] StA DA G 23 A / 84

[6] Eigenbrodt a.a.O. S. 2

Gesetze der richterlichen Cognition entzogen gewesen."

Wenn es wirklich zu Collisionen gekommen sei, so sei dies angesichts der Schwierigkeit der Materie und des Fehlens einer erschöpfenden Gesetzgebung auch zu entschuldigen. Eine solche Gesetzgebung zu erlassen, sei angesichts der verschiedenen Ansichten in Literatur und Praxis außerordentlich schwierig und kaum zu verwirklichen. [7]

Aufgabe der Verordnung könne es nur sein,

> "daß künftig jede Hemmung der Administration durch unbefugte Einmischung der Justiz verhindert, dabei aber auch alles vermieden werde, was Usurpationen der Administrativbehörden begründen, und dadurch das Zutrauen der Unterthanen auf die Gerechtigkeitspflege der Staatsregierung gefährden könnte."

Jeder Untertan müsse

> "gegen ungerechte Beschränkung, gegen Kränkung seiner erworbenen Rechte Schutz und Hilfe bei den Landesgerichten finden, auch selbst wenn er durch die Verfügungen einer Staatsbehörde widerrechtlich beeinträchtigt sey."

Zwar sei zuzugeben, daß auch die Administration von einem lebhaften Rechtsgefühl beseelt sei, auch seien bei den oberen Administrativbehörden genügend rechtskundige Mit-

---

[7] den Entwurf der Gesetzgebungskommission, der dies offenbar vorgeschlagen hatte, bezeichnet von Gruben als unbrauchbar

glieder vorhanden, allein sei es nach der augenblicklichen Organisation der Staatsverwaltung Aufgabe der Justizbehörden, streitige Rechtsverhältnisse zu würdigen. Gemäß der Regelung in § 7 des 1. Organisationsedikts sei es bisher Aufgabe der Justizbehörde gewesen, die zweifelhaften Fälle zu entscheiden, ob eine Sache zum Ressort der Justiz oder dem der Administration gehöre.
Dieses Vorrecht der Justiz vor den übrigen Verwaltungsbehörden widerspreche aber dem Grundsatz der Gleichberechtigung sämtlicher Staatsbehörden, vor allem sei zu beachten, daß angesichts der Unabhängigkeit der Justiz von der Regierung

"eine Sache, in welcher die Justiz sich einmal auch mit Unrecht für competent erklärt hatte, dieselbe nicht entzogen werden konnte, ohne daß sich die höchste Regierung wenigstens dem Schein von verwerflicher Cabinetsjustiz und folglich von Machtsprüchen hätte aussetzen müssen."

Eine zweckmäßigere Gesetzgebung könne nun aber im Gegenteil nicht die Entscheidung in zweifelhaften Fällen einfach der Verwaltung überlassen, sondern dies müsse durch die gemeinsame höchste Behörde erfolgen. Nach dem System der Staatsverwaltung sei dies das Geheime Staatsministerium, dessen Jurisdiction und Direction sowohl Justiz- als auch Verwaltungsstellen unterworfen seien. Zu dessen oberster Direktionsgewalt gehöre es, in streitigen Fällen zu entscheiden, ob die Sache in den Geschäftskreis der Justiz

oder den der Administration gehöre.
In seinem Correferat greift Floret diesen Punkt auf und fordert eine Stelle in der Staatsverwaltung, die zwischen Justiz und Verwaltung in der Mitte stehend die Kompetenzkonflikte zu entscheiden habe, wie z.B. ein Staatsrat in anderen Ländern, wenn Floret auch einräumt, daß gegenwärtig nicht der rechte Zeitpunkt für eine solche Einrichtung sei. Im Gegensatz zu von Gruben, der nur das formelle Verfahren bei Kompetenzkonflikten in seinem Entwurf geregelt hatte, will Floret eine materielle Zuständigkeitsregelung hinzufügen, nach der das Staatsministerium zu entscheiden habe. Diese Regelung müsse die Nachteile vermeiden, die § 7 des 1. Organisationsedikts infolge seiner Unbestimmtheit und zu großen Allgemeinheit mit sich gebracht hat, und so einen Eingriff der Justiz in den Gang der Verwaltung ausschließen. Es dürfe aber zugleich nicht dem Untertan die Möglichkeit genommen werden,

"eine widerrechtliche Kränkung ihrer Rechte durch die Einschreitung der Justizgewalt zu verhüten."

Dieses Ziel werde erreicht, wenn die Justiz auf die Entscheidung von entstandenen Rechtsverletzungen beschränkt werde, denn es liege in der Natur der richterlichen Funktion,

"daß in einem solchen Falle die Entscheidung über das Daseyn der Rechtsverletzung und deren Aufhebung der

Justizgewalt zugehöre und die Administrativbehörde welche durch ihre Verfügung die Beschwerde veranlaßt haben soll, hierüber nicht entscheiden könne."

Floret schlägt daher folgende Regelung vor:

"Wenn gegen Verfügungen unserer Administrativbehörden Reclamationen erhoben werden, solche sich auf eine angeblich zugefügte Rechtsverletzung gründen, so steht die Untersuchung und Entscheidung hierüber unseren Justizbehörden zu."

Zur Begründung seines Vorschlags bezieht sich Floret auf die alte reichsrechtliche Anschauung, nach der sehr wohl die Reichsgerichte auch über Rechtsverletzungen entschieden hätten, "die durch administrative Verfügungen der reichsständischen Behörden veranlaßt wurden." Die Kompetenz der Reichsgerichte sei aber nach Aufhebung der Reichsverfassung auf die Landesjustizkollegien übergegangen. Zwar verstehe es sich nach der Natur der Souveränität von selbst, daß

"gegen allgemeine Gesetze keine Reclamation aus dem Grunde stattfinden könne, weil die Vollziehung derselben mit dem bisherigen Besitz erworbener Rechte nicht bestehen könne ..."

wohl aber könne eine solche Reclamation

"bey speciellen sich nicht auf dergleichen Gesetze gründenden Verfügungen von Administrativbehörden"

stattfinden. Weder in der Natur der Sache noch in den gegenwärtig bestehenden Staatsverhältnissen läge ein Grund, den Justizbehörden diese ihnen zustehende Cognition zu entziehen. Ansonsten stimmt Floret dem Entwurf seines Kollegen mit einigen marginalen Abänderungsvorschlägen zu.

Der weitere Gang der Beratung des Oberappellationsgerichts läßt sich aus den Akten nur insoweit ersehen, [8] als das Plenum dem Entwurf von Grubens mit dem von Floret geforderten Zusatz [9] einmütig zustimmte.

Der Entwurf wurde dem Staatsministerium ohne einen weiteren Bericht zusammen mit den beiden Gutachten zugeleitet. Er fand offenbar die uneingeschränkte Billigung des Ministeriums und des Großherzogs, denn die Verordnung wurde im Wortlaut unverändert unter dem 14. Mai 1814 erlassen. [10]

---

[8] Ein Beratungsprotokoll, wenn es überhaupt geführt wurde, ist nicht erhalten

[9] In dem die Handschrift von Grubens tragenden Verordnungsentwurf wurde unter § 3 ein knapper Zusatz eingefügt, siehe unten S. 94

[10] Verordnung, die Collisionen über die Competenz der Justiz- und Administrativbehörden betreffend, Archiv II S. 7 ff.

3. 2. 2 Das Verfahren bei Kompetenzkonflikten nach der Verordnung vom 14. Mai 1814

§ 1 der Verordnung vom 14. Mai 1814 zeigte deutlich die Intentionen, die mit der Verordnung verfolgt wurden, wenn als Grundsatz vorangestellt wurde:

> "In allen Sachen, in welchen sich Unsere administrative Behörden als competent ansehen, und deshalb Verfügungen erlassen, haben sich die Justiz-Behörden aller, gegen Letztere gerichtete Inhibitionen, und in das Verfahren der administrativen Behörden eingreifenden Proceduren zu enthalten."

Der Vorrang, den bei der Entscheidung von Kompetenzkonflikten die Justiz durch § 7 des 1. Organisationsedikts hatte, wurde in § 9 ausdrücklich beseitigt.

Der Verfahrensablauf bei einem aufgetretenen Kompetenzkonflikt war allerdings sorgsam abgestuft und von dem Grundsatz der gegenseitigen Unterrichtung der beteiligten Behörden und Darlegung des jeweils angenommenen Standpunkts geprägt.

Wenn gegen eine Verfügung einer oberen [1] Administrativbehörde bei einem Justizkolleg Beschwerde geführt wird,

---

[1] da in der unteren Instanz Justiz und Verwaltung noch im Justizamt vereint waren, konnten Konflikte nur mit Sonderbehörden auftreten. Hier waren beide Stellen verpflichtet, ihren vorgesetzten Behörden zu berichten (§ 6).

und das Gericht sich für kompetent hält, über die Beschwerde zu entscheiden, so muß das Gericht zunächst mit der Verwaltungsbehörde Verbindung aufnehmen, die Verwaltungsbehörde dann aber auch - sofern keine Gefahr auf dem Verzug haftet - alles weitere Vorgehen zunächst einstellen (§§ 2 - 5). Einigten sich die Collegien, so war die Sache entweder an die Justizkollegien abzugeben oder der Recurs von der Justizbehörde "als zum Wege Rechtens nicht geeignet" abzuweisen, worauf die Verwaltungsbehörde weiter in der Sache verfügen konnte (§ 3 Abs. 1).

Einigten sich die Kollegien nicht, so war die Sache unverzüglich dem Staatsministerium zur Entscheidung vorzulegen, das zu entscheiden hatte, ob von "einer eigentlichen, zum Ressort der Justizstellen gehörigen Rechtsverletzung die Frage sei" (§ 3 Abs. 2). [2]

Bei Gefahr im Verzuge war die Verwaltungsbehörde berechtigt, "eine den Umständen angemessene Provisionalverfügung zu treffen", hatte aber hierbei darauf zu achten, daß der vorige Zustand der Sache wiederhergestellt werden konnte. Wenn dies ausnahmsweise nicht der Fall sein konnte, war für eine provisorische Verfügung auch ausreichend, daß vollständiger Ersatz geleistet werden konnte (§ 4).

---

[2] in dieser Form fand sich der Vorschlag Florets für eine materielle Zuständigkeitsregel in der Verordnung

Ausdrücklich wird schließlich betont, daß die Verordnung nicht die Absicht habe, "den stracken Lauf der Justiz in Ansehung derjenigen Streitigkeiten zu hemmen, welche über privatrechtliche Verhältnisse zwischen Unserm Fiscus dessen Interesse einzelne **Unserer** Administrativbehörden zu wahren haben, und Einzelnen, oder Corporationen entstehen könnten." In solchen Fällen sollten die Justizbehörden unbedingt ihre Amtstätigkeit ausüben (§ 7).

3. 2. 3 Die Bedeutung der Verordnung vom 14. Mai 1814

Die Verordnung brachte somit einige Veränderungen in das Verhältnis von Justiz und Verwaltung im Großherzogtum. Neben der Übertragung der letztendlichen Entscheidungsgewalt bei Kompetenzkonflikten von dem mit der streitigen Sache befaßten Justizkolleg auf das Staatsministerium war die zuvor nur informell durch die personelle Zusammensetzung der Kollegien gehandhabte Kommunikation der Collegien bei Kompetenzkonflikten nun vorgeschrieben. Der Austausch der verschiedenen Standpunkte fand allerdings nicht vor dem Beschwerdeführer gerichtsöffentlich statt, sondern direkt zwischen den beteiligten Behörden, ohne daß der Reklamant bei einer Einigung zu seinen Ungunsten die Möglichkeit des Rekurses gehabt hätte. [1]
Im Sinne einer gerichtlichen Verwaltungskontrolle war dies, verglichen mit § 7 des 1. Organisationsedikts, ein erheblicher Rückschritt, der insbesondere durch die dem Staatsministerium und damit der Verwaltung zustehenden Doktrinalinterpretation der bestehenden Kompetenzvorschriften bedeutungsvoll werden konnte.

---

[1] dieses Manko wurde erst durch Gesetz vom 17. Mai 1827 (Archiv IV S. 602) beseitigt, das den beteiligten Privaten den Recurs (an den Staatsrat) eröffnete.

§ 3 Abs. 2 der Verordnung wies die Entscheidung von Rechtsverletzungen den Justizbehörden zu. Aber schon die bekräftigende Klarstellung in § 7, daß Streitigkeiten über privatrechtliche Verhältnisse zwischen dem Fiskus und dem Untertan vor die Gerichte gehörte, zeigt die Richtung, in die die Definition der justizfähigen Rechtsverletzung gehen sollte.

Daß mit der Verordnung sich die Machtverhältnisse zugunsten der Verwaltung verschoben, wurde auch damals schon in aller Deutlichkeit gesehen. Eine anonym erschienene Kritik desselben Jahres [2] beklagt den wissenschaftlichen Rückschritt, den diese Verordnung für die hessische Gesetzgebung gebracht habe, indem "der Justizbehörde dadurch die einer jeden Justizverwaltung unbedingt notwendige Befugniß über ihre eigene Kompetenz nach Anleitung der bestehenden Gesetze selbst zu erkennen" genommen wurde. [3] Die Entscheidung der wichtigsten Frage, welche bei der ganzen Justizverwaltung vorkommen könne, sei nun dem Ausspruch einer Behörde überlassen, die an keine Formen bei ihrem Verfahren gebunden und deren Beschlüsse unabänderlich seien. Eine Justizbehörde,

---

[2] Allgemeine Justiz-und Polizei Blätter 1814, 483 - 486
[3] S. 485

"welche über ihre Kompetenz nicht selbst erkennen darf, und deren Wirkungskreis dabei durch keine bestimmte Gesetzgebung bezeichnet ist"

werde unmöglich ihre Unabhängigkeit behaupten können. [4] In der Tat erscheint es erstaunlich, wie bereitwillig das Oberappellationsgericht die Vorgabe akzeptiert, die Justiz dürfe in Zukunft nicht mehr die Administration hemmen, und zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte selbst das Ministerium vorschlägt, obwohl die Alternative, die Errichtung eines Staatsrats sehr wohl gesehen wurde. Diese Verhaltensweise entspricht jedoch dem Selbstverständnis zumindest der beim Oberappellationsgericht angestellten Richter in dieser konkreten historischen Situation, in dieser Zeit des nun auch in Hessen-Darmstadt sich, wenn auch nur kurz durchsetzenden Spätabsolutismus. Sie betrachteten sich als Staatsdiener, berufen, unter der Leitung des Souveräns der Erreichung des vorgebenen Ziels, der Förderung des Staatswohls, zu dienen. Floret spricht dies deutlich aus, wenn er sich in seinem Correferat gegen die "sonderbare Idee" wendet, "sich die verschiedenen Behörden des Staates als feindselig gegeneinandergestellt zu denken, die statt mit vereinter Kraft an der Erreichung des gemeinsamen Zwecks zu arbeiten, sich wechselweise befehden."

---

[4] S. 484

Jeder redlich denkende Staatsdiener wisse vielmehr, daß alle nur für einen gemeinschaftlichen Zweck, das Wohl des Ganzen arbeiteten. [5]

Die landläufige Vorstellung, die Gerichte versuchten der Einengung ihrer Kompetenz hartnäckigen Widerstand entgegenzusetzen, ist an preussischen Verhältnissen orientiert, wo ein solcher Widerstand eine zusätzliche soziale Basis in der Zusammensetzung der Gerichte findet. [6] In Hessen-Darmstadt findet sich von einem solchen Widerstand wenig. [7]

---

[5] StA G 23 A / 84; Floret - keineswegs ein strenger Konservativer - war später Mitglied des 1. und 2. Landtags (1820/1824). Vgl. zu ihm Büttner S. 115

[6] Vgl. Wagner S. 42 ff. Bemerkenswert der dialektische Prozeß, der in Preußen -nachdem im 18. Jahrhundert die ständisch besetzten Gerichte noch Bastionen des Adels gegen die von Bürgerlichen getragene königliche Verwaltung waren - nun im 19. Jahrhundert die Gerichte zu Bollwerken des liberalen Bürgertums gegen die vom Adel beherrschte Verwaltung macht.

[7] Wie z.B. auch in Württemberg, wo das Oberjustizkollegium 1813 in einem Gutachten zur Kompetenz der Gerichte gegenüber Administrativverfügungen für eine Beschränkung der gerichtlichen Kompetenz auf privatrechtliche Streitigkeiten plädiert, vgl. Linder S. 30 ff.

3. 3. DIE ENTWICKLUNG NACH 1814: DIE BESCHRÄNKUNG DER GERICHTE AUF DIE ENTSCHEIDUNG PRIVATRECHTLICHER STREITIGKEITEN

Eine ausdrückliche Beschränkung der gerichtlichen Kompetenz auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten enthielt die Verordnung vom 12. Mai 1814 nicht, wie oben dargelegt wurde. Im Gegenteil, bei ihrem Verordnungsentwurf waren die Referenten von Gruben und Floret noch von den reichsrechtlichen Anschauungen ausgegangen. Die insbesondere von Floret gewünschte Klarstellung, daß auch unter der Herrschaft der neuen Verordnung bei angeblich zugefügten Rechtsverletzungen die Untersuchung und Entscheidung darüber den Justizbehörden zustehen solle, war auch in die Formulierung des § 3 Abs. 2 eingeflossen, wenn auch in abgeschwächter Form und interpretationsfähig. [1] Gleichwohl trat in der Folgezeit ein Begriffswandel ein, der zu einer Beschränkung der gerichtlichen Kompetenz führte.
Der Begriff der Justizsache mit all seinen aus der reichsgerichtlichen Rechtsprechung überlieferten Kontrollmöglichkeiten verschwand hinter dem Begriff der privatrechtlichen Streitigkeit und damit verschwand auch die

---

[1] siehe oben S. 91, 94

Kontrolle der Gerichte, nun denn auch Civilgerichte genannt, über Rechtsverletzungen, die durch eine Handlung der Verwaltung verursacht wurden.

Dieser Prozeß, der mit einer stärkeren Ausprägung des Verwaltungsrechts einhergeht [2], war eine allgemeine Erscheinung in den deutschen Staaten. Ihren Ausgangspunkt hatte diese Entwicklung in den Thesen Gönners zu Beginn des Jahrhunderts [3], der aus einem "allgemeinen Staatsrecht", das er bewußt dem noch geltenden Reichsrecht gegenüberstellt, ableitet, daß die richterliche Gewalt auf Streitigkeiten der Bürger über Recht in ihren Privatverhältnissen zu beschränken sei. [4]

Dieser Ansatz wird nach dem Untergang des Alten Reiches, nachdem die Fesseln des Reichsrechts gelöst waren, zuerst von W.J. Behr wieder aufgegriffen und ausgebaut. [5]

Dessen Gedanken werden dann kurze Zeit später von Eigenbrodt übernommen und in die Rechtspraxis des Großherzogtums Hessen eingeführt.

---

[2] zu dieser Entwicklung vgl. Feist S. 98 f.; Bullinger ÖR S. 49 ff.; Grimm, insbesondere S. 238 ff.; spez. für Württemberg siehe Magerl S. 99 f.;

[3] Handbuch II S. 22 f.

[4] vgl. hierzu im einzelnen Rüfner S. 131

[5] Die Verfassung und die Verwaltung des Staates Bd. II (1812)

3. 3. 1 W.J. Behr und sein Einfluß auf die Rechtslage im Großherzogtum

Behr [1] trennt die Staatsverwaltung in die drei Sektoren Civilrechtspflege [2], Strafrechtspflege, [3] und Polizeiverwaltung, die Behr auf die Gefahrenabwehr beschränkt sehen will. [4] Er widerspricht der Auffassung, eine Polizeisache könne - wenn ein Privatrecht verletzt sei - zur Justizsache werden. Vielmehr könne ein Fall - aus verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet - zugleich Polizei- und Justizsache sein oder auch "wenn die Rücksicht der Polizey erschöpft ist, von nun an reine Justizsache, ohne alle Beziehung auf ihre vorgängige Qualität, als Polizeysache." [5] Dies sei z.B. der Fall, wenn nach beseitigter Gefahr für das Recht der Rechtsstreit noch fortbestehe. Das Unterscheidungsmerkmal zwischen Polizei- und Civiljustizsache sei Rechtsgefährdung einerseits, Rechtsstreit andererseits. [6]

Aus der strengen Trennung der drei Zweige der Staatsverwaltung folgt für Behr, daß eine Justizbehörde nie die Akte der Polizeibehörde kontrollieren könne. Eine Kontrolle sei nur durch obere Behörden möglich, wobei er

---

[1] Die Verfassung und Verwaltung des Staates Bd. II
[2] a.a.O. S. 48, 67
[3] a.a.O. S. 49, 69 - 71
[4] a.a.O. S. 50, 71, 77
[5] a.a.O. S. 82
[6] a.a.O. S. 83

die Appellation in Zivilsachen mit der Beschwerde in Polizeisachen vergleicht. In beiden Fällen sei für die Kontrolle nur die jeweils übergeordnete Behörde kompetent. [7] Justizmäßige Polizeisachen, die von den Justizbehörden entschieden werden sollten, könne es daher nicht geben, [8] denn sonst würde die Justiz die Oberaufsicht über die anderen Verwaltungszweige führen und trete somit an die Stelle des Regenten. [9]
Eigenbrodt [10] führt nun die abstrakten Überlegungen Behrs - auf den er sich ausdrücklich beruft [11] - in die hessische Praxis ein. Trotz der unverändert gebliebenen Rechtslage kann er hierdurch die Beschränkung der Gerichte auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten auch für Hessen-Darmstadt rechtfertigen.
Eigenbrodt erkennt zwar an, daß Titel III, § 1 der Oberappellationsgerichtsordnung weiterhin in Kraft geblieben sei, [12] die Gerichte [13] seien aber nur für die

---

[7] a.a.O. S. 88

[8] a.a.O. S. 89

[9] a.a.O. S. 113; die Oberaufsicht soll nach Auffassung Behrs ein Staatsrat unter dem Vorsitz des Regenten führen, der - neben den obersten Departements gebildet - über alle Beschwerden für alle Zweige der Staatsverwaltung entscheiden solle. a.a.O. S. 121 f.

[10] Handbuch I S. 359 ff.

[11] a.a.O. S. 361

[12] a.a.O. S. 338

[13] die Eigenbrodt nun schon Civilgerichte nennt

Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten zuständig, in Polizeisachen stehe ihnen keine Gerichtsbarkeit mehr zu [14], auch wenn ein Kläger behaupte, sein wohlerworbenes Recht sei durch eine Polizeiverfügung verletzt worden. [15] Dies habe nur die Jurisdiktion der Reichsgerichte über den Territorialherrn begründet, nie aber hätten Landesgerichte die Befugnis gehabt, über Rechtsverletzungen zu erkennen, die durch Akte der Territorialregierung zugefügt wurden, wenn diese Befugnis nicht ausdrücklich den Gerichten durch Landesgesetz zuerkannt worden war. [16] Nach Erlangung der uneingeschränkten Souveränität könne sich der Regent bei Ausübung seiner Hoheitsrechte nicht den Entscheidungen von Gerichten unterwerfen, deren Rechtspflege ja völlig unabhängig von Hofresolutionen und Weisungen des Ministeriums sei. [17] Er würde sonst - und dieses Hauptargument teilt Eigenbrodt mit Behr - seine ganze Souveränität in die Hände der Gerichte legen. [18] Daher sei es völlig rechtmäßig, wenn die Verwaltungsbehörden sich weigerten, über ihre Amtshandlungen und ob dadurch wohlerworbene Rechte verletzt seien,

---

[14] a.a.O. S. 349
[15] a.a.O. S. 358
[16] a.a.O. S. 357
[17] a.a.O. S. 336
[18] a.a.O. S. 359

den Gerichten Rechenschaft zu geben. [19] Der Untertan könne nur von den oberen Verwaltungsbehörden Abhilfe erreichen. [20]

Zur Abgrenzung derjenigen Streitigkeiten zwischen den Administrativbehörden und Einzelnen, die als privatrechtliche ausdrücklich nach § 7 der Verordnung vom 12. Mai 1814 den Gerichten zur Entscheidung zugewiesen waren, entwickelt Eigenbrodt Merkmale, die der heutigen modifizierten Subjekts- oder Sonderrechtstheorie sehr nahestehen:

privatrechtliche Streitigkeiten seien all diejenigen,

> "worüber auch unter solchen Personen, die keine in der Staatsgewalt enthaltene Rechte zu verwalten haben, in Beziehung auf Rechte und Verbindlichkeiten Streit entstehen kann."

Handele es sich aber um Behauptungen und Verfügungen, wozu die Administrativbehörden nur befugt sein können in der Eigenschaft als Verwalter von Befugnissen, die aus der Staatsgewalt abgeleitet werden, [21] dann trete der Streit aus "den Schranken der Privatrechtssachen

---

19 a.a.O. S. 358

20 a.a.O. S. 349

21 vgl. hierzu die Definition der Sonderrechtstheorie bei Wolff-Bachof I § 22 II c:
Öffentliches Recht "ist der Inbegriff derjenigen Rechtssätze, deren berechtigtes oder verpflichtetes Zuordnungssubjekt ausschließlich ein Träger hoheitlicher Gewalt ist."

heraus" und sei eine Polizei-, Militär oder Finanzverwaltungssache, die einer Entscheidung der Civilgerichte nicht unterliege. [22]

Dieser Auffassung dürfte das Ministerium bei der Entscheidung von Kompetenzkonflikten bald gefolgt sein, [23] entsprach sie doch den Absichten, die Anlaß für die Verordnung vom 12. Mai 1814 gewesen waren, aber durch sie nicht unmittelbar verwirklicht werden konnte: die Administration weitgehend von einer justiziellen Kontrolle zu befreien.

---

[22] a.a.O. S. 368

[23] Belege hierfür sind nicht erhalten

3. 3. 2 Der Einfluß des französischen Rechts auf diese Entwicklung

Die Frage, inwieweit der Einfluß französischer Rechtsvorstellungen [1] der Beschränkung der gerichtlichen Kompetenz auf die Entscheidung von Privatrechtsstreitigkeiten den Weg geebnet haben könnte, läßt sich für Hessen-Darmstadt nicht eindeutig beantworten. Als Mitglied des Rheinbunds war das Großherzogtum ebenso französischen Einflüssen [2] ausgesetzt wie z.B. Württemberg, für das Magerl den französischen Anteil an jener Entwicklung heraushebt. [3]

Gegen die Annahme eines überragenden dogmatischen Einflusses des französischen Rechts spricht aber die Tatsache, daß dessen rigide Betonung des Verwaltungsinteresses, das z.B. auch Kaufverträge der Administration mit Privaten einer gerichtlichen Prüfung entzog, nirgendwo im süddeutschen Raum, auch nicht in Württemberg [4] oder Hessen-

---

[1] Zur scharfen Trennung zwischen Justiz und Verwaltung in Frankreich siehe unten Kap. 3

[2] auch in Hessen-Darmstadt wurde z.B. die Einführung des Code Napoleon erwogen, wenn auch die Überlegungen in einem frühen Stadium steckengeblieben sind. Siehe hierzu das Edikt über die Einführung des Code Napoleon vom 1. August 1808,GhZ S. 109. Unter G 23 A/82 findet sich im Staatsarchiv Darmstadt ein Entwurf eines Gutachtens des OAG vom 20. Oktober 1809 zu dieser Frage, das die Probleme einer solchen Übernahme auflistet. Vgl. auch Fehrenbach S. 36

[3] S. 105 ff.

[4] dies sieht auch Magerl S. 110

Darmstadt nachvollzogen wurde. Die Ausführungen Eigenbrodts zeigen vielmehr, daß die Vorstellung von der Souveränität des Regenten, die während der Rheinbundzeit primär nur im Innern des Staats sich entfalten konnte, in Hessen-Darmstadt den Anlaß gab, die überlieferte Kompetenz der Gerichte zurückzudrängen und für die sich stärker entwickelnde Verwaltungstätigkeit einen gerichtsfreien Raum zu schaffen, den keine Justizbehörde zu kontrollieren hatte. Der radikale Vorrang des Verwaltungsinteresses wie im französischen Recht widersprach aber zu sehr den überlieferten Anschauungen, als daß dies bruchlos hätte rezipiert werden können. [5] Mehr als eine allgemeine Kenntnis des französischen Rechtszustands wird man daher nicht feststellen können [6]. Es sollte sich jedoch bald herausstellen, daß es in diesem der justiziellen Verwaltungskontrolle entzogenen Bereich des Verwaltungshandelns sehr oft zu Konflikten mit dem Untertan kommen sollte, zu deren Lösung ein Instrumentarium benötigt wurde, dessen Legitimationsgrad gegenüber dem Untertan höher war als die Möglichkeit bei der übergeordneten Behörde Beschwerde zu führen. Hierfür boten allerdings die französischen Institutionen der Verwaltungskontrolle

---

[5] so auch Scheuner DöV 1963 S. 714 ff.
[6] Scheuner a.a.O. S. 717

Lösungen, deren Einfluß nach Erwerb der neuen Provinz Rheinhessen für die zukünftige Entwicklung der Verwaltungskontrolle in Hessen-Darmstadt von Bedeutung werden konnte.

DRITTES KAPITEL

DIE SONDERROLLE RHEINHESSENS

1. DAS ERGEBNIS DES WIENER KONGRESSES: RHEINHESSEN

Die Gründung des Rheinbunds hatte Ludewig die Würde eines Großherzogs [1] gebracht, dem neuen Großherzogtum brachte die nach Auflösung des Alten Reiches errungene volle Souveränität [2] nicht unerhebliche weitere Territorialgewinne durch die Mediatisierung der bisher reichsunmittelbaren Fürsten, Grafen und Ritter in der Nachbarschaft. [3]
Dies machte Ludwig I. zu einem treuen Parteigänger Napoleons. Auch als sich dessen Kriegsglück wendete, hielt er starr an dem Bündnis mit Frankreich fest. Erst nach der Völkerschlacht bei Leipzig, wo das hessische Kontigent unter der Führung des jungen Prinzen Emil in allierte Gefangenschaft geraten war [4], ging Großherzog Ludwig I. auf die Seite der

---

[1] Art. 5 der Rheinischen Bundesakte, abgedruckt bei Huber, Dokumente I S. 28, zur diplomatischen Vorgeschichte siehe Wierichs insbes. S. 76 ff.

[2] siehe das Patent, die Erklärung der Hessen-Darmstädtischen Lande zu einem souveränen Großherzogtum betr. vom 13.8.1806 Archiv I S. 1 ff.; zur Auflösung des Reiches und zum Abschluß der Rheinbundakte siehe Huber I S. 68 ff.

[3] vgl. die in Art. 24 der Rheinischen Bundesakte aufgezählten Herrschaften

[4] Elbing S. 190

Sieger über. [5]

Dies erleichterte nicht die Verhandlungen auf dem Wiener Kongreß, bei denen der seit 1803 gewonnene Territorialbestand auf dem Spiel stand. [6] Zudem beharrte der Großherzog eigensinnig auf dem ungeschmälerten Bestand seiner Erwerbungen und widersetzte sich hartnäckig der Abtretung des Herzogtums Westphalen an Preußen, für das er mit Gebieten des ehemaligen Departements Mont-Tonnerre (Donnersberg) links des Rheins entschädigt werden sollte. [7] Nach den Hundert Tagen gab der Großherzog jedoch seinen Widerstand auf. Nach langwierigen Verhandlungen mit Preußen [8]trat er Westphalen neben anderen kleineren Gebieten an Preußen ab. [8] Für seine Gebietsverluste wurde er mit dem nördlichen Teil des Departements Donnersberg entschädigt. [9] Insgesamt waren die Gebietsveränderungen für die territoriale Gliederung des Großherzogtums nicht ungünstig, die zuvor unglücklich lange und schmale Ausdehnung des Territoriums wurde durch den Tausch erheblich

---

[5] Dörnigheimer Allianzkonvention vom 2.11.1813 und Definitiv-Vertrag vom 23.11.1813, vgl. Elbing a.a.O.

[6] vgl. zu diesen Verhandlungen ausführlich Dieterich, Wiener Kongreß, QFHG 4, S. 143 - 294

[7] Dieterich a.a.O. S. 288

[8] siehe hierzu Engelhaupt S. 62 - 71

[9] zu den Abtretungen und Gewinnen im Einzelnen siehe die Abtretungs- und Übernahmepatente vom 8. Juli 1816 abgedruckt in Archiv II, S 245 ff.

gemildert. Zudem waren die neuen Gebiete erheblich fruchtbarer als Westphalen, das "Sibirien des alten Kurfürstentums Köln". [10] Die Integration dieser neuen und zugleich kleinsten [11] der drei Provinzen in das Großherzogtum stellte aber - anders als die Entschädigungslande des Jahres 1803 - ein erhebliches Problem dar.

Die neuen großherzoglichen Lande links des Rheins - so war die offizielle, etwas hilflose Bezeichnung zunächst [12] - hatten seit dem 30.12.1797 de facto, seit dem 9.3.1801 je jure zu Frankreich gehört [13] und in diesen Jahren die Segnungen der Revolution in sich aufgesogen. Die Rheinhessen waren zwar keine Franzosen geworden, die gesellschaftlich und politisch tonangebende Schicht, höhere Verwaltungsbeamte, Vertreter der freien Berufe, bürgerliche Gutsbesitzer und Kaufleute, [14] hatte der Franzosenzeit einiges zu verdanken und gedachte die ihr liebgewordenen französischen Institutionen

---

[10] Spangenberg S. 11

[11] Rheinhessen umfaßte 1.374 Qkm und hatte 1815 160.028 Einwohner, während Starkenburg 3021 Qkm mit 218.345 Einwohnern, Oberhessen 4.012 Qkm mit 248.824 Einwohnern zählte, Spangenberg S. 8

[12] erst seit dem 20. April 1818 wurde die neue Provinz offiziell als Rheinhessen bezeichnet, vgl. E. Beck S. 28

[13] siehe hierzu die Darstellung Bockenheimers S. 374, 392

[14] Faber, Rheinische Geschichte S. 375

wie ein fortschrittliches einheitliches Zivilrecht, ein modernes Strafverfahren mit Öffentlichkeit und Geschworenen und auch die bisherige Verwaltungsstruktur zu verteidigen.

Die großherzogliche Politik suchte dem Rechnung zu tragen und ging bei der Übernahme äußerst behutsam vor. [15]
Die Übernahmekommission für die neue Provinz hatte die Anweisung, sich mit der französischen Verwaltungsstruktur vertraut zu machen, aber vorerst nichts zu ändern und auch die bisherigen Beamten in ihren Ämtern zu belassen. [16]
Offiziell wird diese Politik mit dem Besitzergreifungs-Patent vom 12. Juli 1815 [17]. Hierin versichert der Großherzog, daß nur "besondere Rücksichten des allgemeinen Besten" ihn zu "Änderungen bestehender und durch Erfahrung erprobter Einrichtungen" bewegen werden. Die Rest des Feudalsystems, die Zehnten und Frohnden sollten abgeschafft bleiben. Das wahrhaft Gute, was "Aufklärung und Zeitverhältnisse herbeigeführt" hätten, sollte bestehen bleiben. Namentlich aufgeführt wird die Unverletzlichkeit des Eigentums, eine sichere Justizverwaltung sowie die Glaubens- und Pressefreiheit, die den besonderen Schutz

---

[15] vgl. im einzelnen Engelhaupt S. 76 ff.
[16] Engelhaupt S. 78
[17] Archiv II, S. 247

des Großherzogs geniessen sollten. Die öffentlichen Diener und Beamten wurden vorerst in ihren Stellen bestätigt.

Das Patent wurde von der Bevölkerung, die der neuen Regierung nicht ohne Skepsis gegenüber gestanden hatte, positiv aufgenommen. [18] Sein Inhalt sollte in der hessischen Politik bis zur Revolution 1848 immer wieder eine Rolle spielen. Rheinhessen bewahrte hierdurch seine französische Verwaltungsstruktur und deren Institutionen der Verwaltungskontrolle bis zum Jahre 1835.

---

[18] Spangenberg S. 12

2. DIE FRANZÖSISCHE ORGANISATION DER VERWALTUNGSKONTROLLE IM DEPARTEMENT DONNERSBERG

Ende 1797 begannen die Franzosen die von der Revolution geschaffene Verwaltungsorganisation auf die besetzten linksrheinischen Gebiete zu übertragen. Sie teilten die Gebiete in vier Departements: Roer, Rhein und Mosel, Saar und Donnersberg. Das Departement Donnersberg mit der Hauptstadt Mainz umfaßte die alten kurmainzischen Gebiete links des Rheins und den östlichen Teil der Pfalz bis zur französischen Grenze. Die Departements standen zunächst unter der oberen Leitung eines Regierungskommissars und wurden durch kollegialische Departemental- und Kantonalbehörden verwaltet. [1]

Die neue Präfektoralverwaltung des Gesetzes vom 28. Pluviôse VIII (17.2.1800) wurde mit Wirkung vom 6. Prairial VIII (26.5.1800) auch in den linksrheinischen Departements eingeführt, die im übrigen am 1. Vendemiaire XI (23.9.1802) den anderen Teilen Frankreichs rechtlich gleichgestellt wurden. Die damit eingeführte Verwaltungsorganisation blieb bis zum Ende der französischen Herrschaft weitgehend unverändert. [2]

---

[1] Käss S. 167

[2] Engelhaupt S. 25; Käss S. 166;

2. 1 DIE STRIKTE TRENNUNG VON JUSTIZ UND VERWALTUNG

Die Revolution hatte die zuvor zersplitterte Gerichtsorganisation in Frankreich vereinheitlicht und die ständisch besetzten Parlements aufgehoben, die in dreizehn Jurisdiktionsbezirken die letzte Instanz darstellten und einer einheitlichen Rechtsprechung in ganz Frankreich im Wege gestanden hatten. [1] Angesichts der Rolle, die die Parlements vor der Revolution gespielt hatten [2], und des Widerstands, den sie zur Verteidigung der althergebrachten ständischen Privilegien allen Reformversuchen der königlichen Verwaltung entgegengesetzt hatten, [3] hatte die Verfassungsgebende Versammlung 1790 [4] den Grundsatz der strikten Trennung der Justiz von der Verwaltung ausgesprochen [5] und den Richtern jede Einmischung in die Angelegenheiten der Verwaltung untersagt.

---

[1] zur Entwicklung der französischen Gerichtsverfassung nach der Revolution vgl. Schubert S. 521 ff.

[2] siehe hierzu Soboul S. 82 f.

[3] Schubert S. 523

[4] Dekret vom 16.8.1790, Schubert S. 523

[5] "Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives" Art. 13 des Dekrets vom 16.8.1790 zitiert nach Schubert S. 523; siehe auch Lücking S. 1

Diese Trennung der Funktionen von Justiz und Verwaltung bedeutete materiell eine scharfe Beschneidung der gerichtlichen Kompetenz. Den ordentlichen Gerichten [6] war es untersagt, die Tätigkeit der Verwaltung zum Gegenstand ihrer Kontrolle zu machen. Sie waren unzuständig in allen Rechtsstreiten, die durch die Tätigkeit der Verwaltung entstanden und an denen sie beteiligt war. [7]
Rechtschutz in Verwaltungssachen sollte von der Verwaltung selbst erteilt werden. Die Gerichte sollten nicht die Handlungen der Verwaltung stören können. Die Tatsache, daß hierdurch die Verwaltung Richter in eigener Sache war, schien in den Augen der Verfassungsgeber dadurch bedeutungslos, daß die Verwaltungsbeamten wie auch die Richter gewählt wurden. [8]
Dieses so verstandene Prinzip der Trennung von Verwaltung und ordentlicher Gerichtsbarkeit wurde fragwürdig, als Napoleon im Jahre 1800 die Verwaltung nicht länger einem gewählten Kollegium, sondern einem ernannten Präfekten anzuvertraute. [9] Der Präfekt, mit umfassenden Vollmachten

---

[6] dies waren nach der Reform durch Napoleon vom 27. ventose VIII (13.3.1800) der Tribunal de première instance, der Tribunal d´appel und der Tribunal de cassation, die sämtlich kollegial besetzt waren; siehe Schubert S. 524 ff.

[7] Lücking S. 1

[8] Lücking S. 2

[9] Gesetz vom 28. Pluviôse VIII (17.2.1800), siehe hierzu auch Sautel p. 250 ff.

für sein Amt als oberster Verwaltungsbeamter des Departements versehen, konnte nicht zugleich, ohne schwere Bedenken hervorzurufen, auch oberster Richter in Verwaltungsstreitverfahren sein.

Unter dem Motto: "Administrer est le fait d´un seul, juger est le fait de plusieurs" suchte man die Lösung in der Schaffung von kollegialen Gremien als Beratungs- und Streitentscheidungsorgan, des Conseil d´État auf Regierungsebene und des Conseil de Prefécture auf Departementsebene, da man den Kollegialorganen eine größere Unabhängigkeit in der Sache unterstellte, [10] ohne daß die Mitglieder schon eine richterliche Unabhängigkeit genossen hätten. [11] Die Trennung der Funktionen der Beratung und der Streitentscheidung innerhalb des Conseil d´Etat mit Dekret vom 11. Juni 1806, durch das eine Commission du contentieux etabliert wurde, die allein für die Entscheidung von Verwaltungsstreitverfahren in letzter Instanz zuständig war [12], bereitete in Frankreich der Entwicklung einer selbständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit den Weg. [13]

---

[10] siehe Sautel p. 255; Knemeyer S. 35;

[11] Die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit konnten seit 1799 nur durch rechtskräftiges Urteil aus ihrem Amt entfernt werden, Schubert S. 523;

[12] Lücking S. 3

[13] Lücking S. 3, vgl. auch zu der Rolle des Conseil d´Etat in diesem Prozeß Sautel p. 261 ff.

2. 2 DER PRÄFEKTURRAT

Das Departement war seit der Revolution [1] das Grundelement des französischen Verwaltungssystems. Das Gesetz vom 28. Pluviôse VIII (17.2.1800) stellte an dessen Spitze als Hauptverwaltungsbeamten den Präfekten, die kollegialische Verwaltungsführung wurde aufgegeben. [2] Die Präfekten übten in ihrem Departement die gesamte zivile Verwaltung aus. Sie wurden unmittelbar vom Staatsoberhaupt ernannt. [3]

Neben dem Präfekten stand als Kollegialgremium der Präfekturrat (conseil de préfecture), der im Departement Donnersberg aus vier Mitgliedern bestand. [4] Sie waren auch Staatsbeamte und wurden ebenfalls vom Staatsoberhaupt ernannt. [5] Gemäß Art. 4 des Gesetzes vom 28. Pluviôse VIII sollte der Präfekturrat entscheiden über: [6]

"die Gesuche von Privat-Personen, welche Entladung oder Verringerung ihres Anteils an den direkten Steuern begehren;

---

[1] vgl. hierzu Soboul S. 166; Sautel p. 106 ff.

[2] Art. 3 des Pluviosegesetzes:
"Le préfet sera chargé, seul, de l'admistration"

[3] Art. 41 der Konstitution des Jahres VIII, Sautel p. 259

[4] Käss S. 172

[5] Sautel p. 265

[6] Zitiert nach der Übersetzung bei Käss S. 170 f.

die Streitigkeiten, die sich zwischen den Unternehmern öffentlicher Arbeiten und der Verwaltung, in Ansehung des Sinnes oder der Vollstreckung der Bedingnisse ihrer Kontrakte erheben;

die Reklamationen der Privat-Personen, die sich über Unrecht und Schaden beklagen, an welchen persönlich die Unternehmer schuld sind, und nicht die Verwaltung;

die Gesuche und Streitigkeiten in Betreff der Schadloshaltungen, die man den Privat-Leuten, wegen, für die Verfertigung der Straßen, Kanäle und anderer öffentlicher Arbeiten, abgenommener oder aufgegrabener Grundstücke, schuldig ist;

die Schwierigkeiten, die sich in Sachen des Land-Strassenwesens etwa erheben;

die von den Gemeinheiten der Städte, Flekken oder Dörfer eingereichten Gesuche, daß sie berechtigt werden, zu plaidiren;

die streitigen Fälle in Betreff der Nationalgüter".

Als Kollegialorgan innerhalb einer monokratisch strukturierten Verwaltung hatte der Präfekturrat somit Aufgaben unterschiedlicher Art. Neben der Entscheidung von enumerativ aufgeführten Verwaltungsstreitverfahren hatte er auch reine Verwaltungsangelegenheiten zu erledigen, wie die Genehmigung der Klageerhebung seitens

einer Gemeinde. Hinzu trat noch eine allgemeine Beratungsfunktion gegenüber dem Präfekten, der ihm problematisch erscheinende Fälle aus der Verwaltungspraxis dem Präfekturrat unterbreiten und dessen Rat einholen konnte. [7]
Der Präfekt führte den Vorsitz im Präfekturrat, nur bei seiner Abwesenheit übernahm der dienstälteste Rat den Vorsitz. [8] Das Verfahren in Administrativjustizsachen war schriftlich, eine mündliche Verhandlung fand nicht statt. Bei Stimmengleichheit gab die Stimme des Präfekten den Ausschlag. [9] Darüber hinaus mußten die Beschlüsse vom Präfekten formell bestätigt werden, um vollstreckbar zu sein. [10] Gegen die Entscheidungen des Präfekturrats in den enumerativ aufgeführten Administrativjustizsachen war Berufung an den Conseil d´Etat möglich. [11]
Im übrigen blieb das Verfahren vor dem Präfekturrat in Administrativjustizsachen bis zum Ende der französischen Herrschaft 1814 formlos, ohne daß eine Verfahrensordnung erlassen worden wäre. [12]

---

[7] vgl. Sautel p. 266
[8] Sautel p. 265
[9] Sautel p. 265; Engelhaupt S. 37
[10] Engelhaupt S. 37
[11] Lücking S. 3; Sautel p. 362
[12] vgl. Köstlin S. 79; nur die Beschlußfähigkeit des Präfekturrat wurde gesondert geregelt, siehe Käss S. 172

Die Kontrolle der Verwaltung blieb mit Errichtung des Präfekturrats intern, nur sollten die Vorteile eines Kollegialorgans hierfür nutzbar gemacht werden. Angesichts der starken Stellung, die der Präfekt sowohl als Hauptverwaltungsbeamter des Departements als auch als Vorsitzender des Präfekturrats hatte, sollte dessen Kontrollfunktion für die Zeit des Konsulats und des Kaiserreichs in Frankreich nicht überschätzt werden. [13]

---

[13] siehe hierzu Sautel p. 266; ausdrücklich für Donnersberg auch Bockenheimer S. 108; a.A. Käss S. 172. Eine Bewertung der französischen Institutionen der Administrativjustiz aus zeitgenössischer Sicht findet sich bei Feuerbach II S. 3-17, der negativ urteilte.

2. 3 DEPARTEMENTS-, BEZIRKS- UND MUNIZIPALRÄTE

Die Verwaltungsreform des Jahres VIII hatte neben dem Präfekturrat weitere Kollegialgremien eingerichtet, die die Beteiligung der Bürger an den Verwaltungsangelegenheiten zur Absicht hatten. [1]

Auf der Verwaltungsebene des Departements war dies der Departementsrat (conseil général), auf der Ebene des neugeschaffenen Arrondissements der Bezirksrat (conseil d´arrondissement) und auf Gemeindeebene der Munizipalrat (conseil municipal). [2]

Der Departementsrat im Departement Donnersberg bestand aus zwanzig Mitgliedern, die von Napoleon ernannt wurden. [3] Dieser wählte die Räte aus einer "liste notable départementale", die vom Departementswahlkollegium aufgestellt wurde, das seinerseits von Kantonsversammlungen aus den sechshundert höchstbesteuerten Bürgern des Departements zusammengestellt wurde und entweder zweihundert oder dreihundert Mitglieder zählte. [4] Die Mitgliedschaft betrug zunächst drei Jahre, ab 1802 wurde alle fünf Jahre ein

---

[1] vgl. hierzu allgemein Sautel p. 263 ff.

[2] so die in den rheinischen Departements gebräuchlichen deutschen Bezeichnungen, vgl. Käss 173, 176, 178

[3] Art. 2 des Gesetzes vom 28. Pluviôse VIII, Engelhaupt S. 39

[4] zum Wahlverfahren eingehender Bockenheimer S. 132 f.

Drittel der Mitglieder neu bestimmt. [5]

Der Departementsrat tagte zu einem von der Regierung festgesetzten Termin einmal im Jahr. Die Sitzungsperiode durfte nicht länger als vierzehn Tage dauern. [6]

Die Zuständigkeit des Departementrats beschränkte sich vorwiegend auf Fragen finanzieller Art:

Er setzte die von den Arrondissements im Rahmen der Steuergesetze aufzubringenden Steuern fest, er entschied über Gesuche der Gemeinden und Arrondissements um Verminderung der ihnen zugedachten Steuerlast, er setzte die zur Bestreitung der Bedürfnisse des Departements notwendigen zusätzlichen Umlagen fest und nahm die Rechnungslegung entgegen, die der Präfekt hierüber jährlich vorzulegen hatte. [7] Schließlich und darüber hinaus hatte der Departementsrat das Recht, seine Ansicht über Zustand und Bedürfnisse des Departements in einem Bericht dem Minister des Innern vorzutragen.

In gleicher Weise nahm der Bezirksrat für sein Gebiet [9]

---

[5] Käss S. 174

[6] Art. 6 des Gesetzes vom 28. Pluviôse VIII, Engelhaupt S. 39

[7] Siehe hierzu Käss S. 174; Engelhaupt S. 40

[8] Käss S. 174

[9] das Departement Donnersberg war in vier Arrondissements eingeteilt, denen ein Unterpräfekt vorstand. Die Unterpräfekturen hatten ihren Sitz in Mainz - dort nahm der Präfekt die Aufgaben mitwahr - Speyer, Kaiserslautern und Zweibrücken, Käss S. 177

die Verteilung der Steuerlast unter die Gemeinden des Arrondissements wahr, er hatte zu den Gesuchen der Gemeinde auf Ermäßigung der Steuerlast gutachtlich Stellung zu nehmen und die Rechnungslegung des Unterpräfekten über die Verwendung der Bezirksumlagen zu prüfen und schließlich dem Präfekten seine Meinung über die Lage und die Bedürfnisse des Bezirks vorzutragen. [10] Seine elf Mitglieder wurden ebenfalls vom Staatsoberhaupt ernannt [11] und versammelten sich wie der Departementsrat einmal im Jahr für vierzehn Tage. [12]

Die Mitglieder des Munizipalrats wurden aus der Reihe der hundert Höchstbesteuerten der Gemeinde vom Präfekten ernannt. [13] Die Aufgaben des Munizipalrats entsprachen im kleinen denen der Bezirks- und Departementsräte. Er debattierte über die Gemeinderechnung, die der Bürgermeister vorzulegen hatte, die aber vom Unterpräfekt definitiv abgeschlossen wurde. Er verteilte die Nutzungen der Gemeindegüter sowie die eventuell erforderlichen Gemeindearbeiten und beriet über die Gemeindeumlagen, über von der Gemeinde zu führende Prozesse sowie allgemein über die örtlichen Bedürfnisse. [14]

---

[10] Käss S. 176
[11] Engelhaupt S. 33; Käss S. 176
[12] Engelhaupt S. 33; Käss S. 176
[13] Engelhaupt S. 29
[14] Käss S. 179; Engelhaupt S. 30

Die Kompetenzen dieser Einrichtungen waren demnach nicht sehr umfangreich und von einer auch nur ansatzweisen Selbstverwaltung weit entfernt. Die Departements-, Bezirks- und Munizipalräte waren straff in das staatliche Verwaltungssystem eingebaut. Sie sollten als Beauftragte der Zentralgewalt für ein den lokalen Bedürfnissen angepaßtes Budget sorgen und übten insoweit eine, wenn auch marginale Verwaltungskontrolle aus. [15] Demgegenüber spielte die Aufgabe, als Vertretung des lokalen Interesses, wenn auch nur der Steuerbürger, die Sorgen und Bedürfnisse der Bevölkerung zu artikulieren und so den Konsens zwischen Verwaltung und Verwalteten zu erhalten, die geringere Rolle und verkümmerte bald. Die anfängliche rege Berichtstätigkeit ebbte ab, [16] als einsichtig wurde, daß die Räte nur zur Durchsetzung des in den napoleonischen Kriegszügen gestiegenen Finanzbedarfs eingespannt wurden und der Einfluß auf die lokale Verwaltung gering blieb. Unter dem Aspekt einer Beteiligung der Bürger an Verwaltungsaufgaben spielten sie bald keine Rolle mehr und führten bis zum Ende des Kaiserreichs ein Schattendasein. [17]

---

[15] Sautel p. 254
[16] für Donnersberg siehe Engelhaupt S. 40
[17] Sautel p. 265

3. VERWALTUNGSKONTROLLE IN RHEINHESSEN BIS 1835

3. 1 DIE GRÜNDE FÜR DIE BEWAHRUNG FRANZÖSISCHER EINRICHTUNGEN

Auch nach der Besitzergreifung herrschte in Darmstadt trotz der klaren Worte des Besitzergreifungspatents eine gewisse Unsicherheit über den Weg, den man bei der Integration der neuen Provinz einschlagen sollte. An Vorschlägen, wie die Verwaltung der neuen Provinz einzurichten sei, hatte es vor der Besitzergreifung nicht gefehlt. Berufene und Unberufene hatten Memoranden überreicht oder sich publizistisch geäußert [1]; was die Unsicherheit jedoch nicht beseitigt hatte. Die Vorschläge des ehemaligen Richters und Mitglied des Donnersberger Departementsrats Sturtz [2], der eine weitgehende Übernahme der französischen Verwaltungsstruktur mit einigen Modifikationen wie kollegialer Verwaltungsführung statt monokratischer Verwaltungsspitze empfohlen hatte, [3] diente zwar

---

[1] siehe hierzu Engelhaupt S. 71; Faber Rheinlande S. 101, 108; Bechtolsheimer S. 41 ff.

[2] Organisations-Vorschläge für die an Ihro Königliche Hoheit abgetretten werdende Lande, StA DA E 1 L 41/1

[3] siehe hierzu Engelhaupt S. 72 ff.

der Übernahmekommission als Material für ihre Arbeit, [4] später aber wurde diese Richtung von der hessischen Regierung nur zögernd verfolgt. Nach der Besitzergreifung gewann wieder das Bedürfnis überhand, durch eine gleichförmige, für alle Provinzen gleichermaßen geltende Verwaltungsorganisation die neue Provinz zu integrieren. Die nach der Übernahme als Verwaltungsbehörde zum 1. Januar 1817 bestellte Regierungskommission wurde demgemäß ausdrücklich als provisorisch bezeichnet, da die definitive Organisation Rheinhessens "wegen ihrer innigen Berührung mit der auszuarbeitenden Civilgesetzgebung noch ausgesetzt bleiben muß". [5] Der Entwurf der Grundzüge der künftigen Justizverfassung, den die Gesetzgebungskommission am 1. Dezember 1817 der hessischen Öffentlichkeit vorlegte [6], sah die Einteilung des gesamten Großherzogtums in Landgerichts- und Landratsbezirke vor, denen Landrat und Landrichter vorstehen sollten [7].

---

[4] Engelhaupt S. 73

[5] Verordnung vom 28. Dezember 1816, Archiv II S. 359

[6] dieser Entwurf wurde bemerkenswerterweise in der offiziellen Großherzogl. Hess. Zeitung veröffentlicht und ist auch noch im Archiv II S. 444 ff. erhalten (dieser Band erschien 1834), ohne je rechtliche Wirkungen entfaltet zu haben.

[7] unter I Ziff. 3

Hierzu kam es in Rheinhessen nicht: mit Verordnung vom 25. März 1818 [8] wurde statt der provisorischen Regierungscommission eine ständige Provinzialregierung in Mainz errichtet und damit Rheinhessen zwar den althessischen Provinzen gleichgestellt, materiell blieb aber die frühere Verwaltungsorganisation unangetastet.
Begründet wurde dies damit, daß "Formen und Bestimmungen der eigentlichen Administration ... und die hieraus entsprungenen Ansichten der Untertanen auf beiden Seiten des Rheins wesentlich verschieden" seien und nur langsam angeglichen werden könnten. [9]
Darüber hinaus stellte man zwei Institutionen der Verwaltungskontrolle aus der französischen Zeit wieder her, die nach der Besitzergreifung nicht mehr in Übung gestanden hatten, ohne formell aufgehoben worden zu sein: den Departementsrat - nun als Provinzialrat bezeichnet - und den Präfekturrat, dessen Aufgaben im Bereich der Administrativjustiz der Provinzialregierung übertragen wurden. Den Grund für diese Anerkennung einer Sonderrolle der neuen Provinz wird man darin sehen können, daß die innenpolitischen Schwierigkeiten, die sich mit der aufkommenden Verfassungsbewegung in den althessischen Landen abzeichneten, es geraten erscheinen ließ, möglichst

---

[8] Archiv II S. 493 ff.
[9] so ausdrücklich die vorangestellten Motive der Verordnung, siehe Archiv II S. 493

wenig in Rheinhessen zu ändern, um wenigstens dort Ruhe zu haben.

Diese Rechnung ging bis zum Jahre 1820 auch auf. Die Verfassungsbewegung der Jahre 1817 bis 1819 in den althessischen Provinzen fand in Rheinhessen kaum ein Echo. [10]

---

[10] Faber Rheinlande S. 308

3. 2 DER PROVINZIALRAT

Mit Verordnung vom 7. August 1818 wurde für die Provinz Rheinhessen anstelle des ehemaligen Departementsrats ein Provinzialrat errichtet. [1] Jene Einrichtung hatte schon während der provisorischen Verwaltung durch die k.k. österreichische und k. baierische Landes-Administrations-Kommission [2] als "Kriegs-Schuldens-Liquidations-Kommission" eine Wiederbelebung erfahren, deren Zweck schon aus dem neuen Namen ersichtlich war. [3] Demgemäß war die Zuständigkeit auf ein Vorschlagsrecht für die Regelung von Kriegsschulden und Aufbringen der Besatzungskosten beschränkt. Eine personelle Kontinuität mit dem Departementrat war allerdings dadurch gegeben, daß die ehemaligen Departementsräte aus ihren Reihen die Mitglieder der neuen Kommission wählten. [4]

Mit der Errichtung des Provinzialrats griff die hessische Regierung einen Vorschlag auf, den schon Sturtz in seinem Memorandum anläßlich der Besitzergreifung gemacht hatte und der in der Folgezeit in der rheinhessischen Öffentlich-

---

[1] Archiv II S. 632 ff.

[2] zur Interimsverwaltung der Jahre 1814 - 1816 eingehend Schmitt

[3] Schmitt S. 54

[4] Schmitt S. 55

keit ebenfalls erörtert wurde. [5] Begründet wurde die Wiedereinführung mit dem Versprechen des Besitzergreifungspatents, in dem die "Erhaltung der als wahrhaft gut anerkannten Institutionen" zugesichert worden sei. Hessen-Darmstadt folgte damit dem Beispiel Bayerns, das schon 1816 den Departementsrat in seinen neuen linksrheinischen Gebieten der Pfalz unter dem Namen Landrat wiederbelebt hatte. [6]

Die Kompetenzen des Provinzialrats waren beschränkter als die des ehemaligen Departementsrats, weil die administrative Aufgabe der Verteilung der direkten Steuern nicht mehr erforderlich war, da die Steuerkataster fast fertiggestellt waren, die nun die Grundlage der Besteuerung bildeten. [7] Es blieben die repräsentativen Aufgaben wie Festsetzung von gesetzlich möglichen Zusatzabgaben, die Rechnungsprüfung über die Verwendung dieser Mittel und das Recht, Ansichten und Wünsche über den Zustand der Provinz der Regierung vorzutragen.

Das indirekte Wahlverfahren blieb ebenso umständlich wie zuvor das französische gewesen war: in jeder Gemeinde

---

[5] vgl. Schrift des Redakteurs der Mainzer Zeitung Friedrich Lehne, abgedruckt in Ges. Schriften Bd. 3, 380 ff

[6] siehe Faber Rheinlande S. 305 f.

[7] vgl. Bericht des Abg. Schenck 1. LT 1820/21 Beilagen Bd. VI Nr. CCXCIV S. 18

wählten die Bürger die Mitglieder der Kantonalversammlung, diese waren die Wahlmänner für die Provinzialversammlung. Diese wählten aus der Liste der dreihundert Höchstbesteuerten die Vertreter der Provinzialversammlung. Die Provinzialversammlung präsentierte dem Großherzog eine Liste von zweiunddreißig Kandidaten, von denen dieser sechzehn zu Mitgliedern des Provinzialrats ernannte. [8]

Der Provinzialrat wurde am 4. Oktober 1818 zum ersten Mal für vierzehn Tage nach Mainz einberufen.

Allzu große politische Wirksamkeit konnte der Provinzialrat für Rheinhessen nicht erringen, wenn auch die Errichtung zunächst sicherlich zur Versöhnung des napoleonisch geprägten Bürgertums mit den neuen Verhältnissen beitrug. [9]

Auf dem 1. Landtag 1820/21 fand zwar ein Antrag des Abgeordneten Kröncke, Provinzialräte auch in Oberhessen und Starkenburg einzuführen, die Unterstützung der Zweiten Kammer. [10] Deren Beschluß wurde aber nicht mehr von der Ersten Kammer beraten und die Sache geriet in Vergessenheit, ebenso wie der Provinzialrat in Rheinhessen selbst:

---

[8] Verordnung vom 11. August 1818 Archiv II S. 635; unter den Mitgliedern des ersten rheinhessischen Provinzialrats fanden sich etliche, die während der Franzosenzeit eine führende Rolle gespielt hatten, siehe Faber Verwaltungs- und Justizbeamte S. 383

[9] siehe auch hierzu Bechtolsheimer S. 45 f.

[10] 1. LT 1820/21 Beilagen Bd. VI Nr. CCXCIII S. 16

nach 1820 ist er dort nicht mehr zusammengetreten. [11]

Zwei Gründe dürften hierfür maßgeblich gewesen sein: zum einen fürchtete man nach der Einführung der Verfassung das Aufkommen eines Provinzialegoismus, wenn alle Provinzen einen Provinzialhaushalt aufstellten und so das Budgetrecht der Landstände beschnitten. [12] Zum anderen ließen die überschaubaren Verhältnisse nur eine geeignete Plattform für eine politische Wirksamkeit zu und dies war der Landtag. Der Kampf um die politische Teilhabe am staatlichen Leben des Großherzogtums sollte auf der Ebene der Landstände, nicht auf der Ebene der Beteiligung der Bürger an der Verwaltung ausgetragen werden. [13]

---

[11] so der Abg. Aull 1847 in einem Antrag; dessen Vorschlag, Provinzialräte wieder ins Leben zu rufen, fand auf diesem Landtag keinen Widerhall 10. LT II. Kammer Beilagen Bd. VI Nr. 278 S. 1

[12] dies spielte schon in der Debatte der Zweiten Kammer über den Antrag des Abgeordneten Kröncke eine erhebliche Rolle, 1. LT Protokolle Bd. LXXXVI S. 105 - 125

[13] wie denn auch eine Reihe von Mitgliedern des Provinzialrats in die Zweite Kammer des 1. Landtags gewählt wurden, Büttner S. 71 f.

3. 3 DIE PROVINZIALREGIERUNG ALS ADMINISTRATIV-JUSTIZBEHÖRDE

Die Provinzialregierung war in Rheinhessen entsprechend der ursprünglichen französischen Verwaltungsorganisation für sämtliche Verwaltungsangelegenheiten der Provinz zuständig. Diese Allzuständigkeit schloß neben der allgemeinen inneren Verwaltung das Kirchen-, Schul-, und Medizinalwesen, die Steuerverwaltung, die Domänen- und Fortstverwaltung sowie das Bau- und Katasterwesen ein. [1] Sonderbehörden wie in den beiden althessischen Provinzen existierten nicht. Die Provinzialregierung war unter einem Präsidenten kollegial organisiert [2] wie auch sonst im Großherzogtum. [3] In einem weiteren Punkt folgte nun die hessische Regierung den Empfehlungen, die Sturtz zur Organisation der neuen Provinz schon 1818 gegeben hatte [4]: mit Verordnung vom 22. März 1819 [5] ließ man den Präfekturrat wiederaufleben und übertrug der Provinzialregierung "alle die Amtsbefugnisse in streitigen

---

[1] vgl. hierzu Engelhaupt S. 113

[2] dies entsprach den Vorschlägen von Sturtz StA DA E 1 L 41/1,siehe hierzu auch Engelhaupt S. 71 ff.

[3] Präsident war Freiherr von Lichtenberg jr., daneben waren Verdier, Becker und Moßdorff als Regierungsräte tätig, siehe Engelhaupt S. 111

[4] siehe Anm. 2

[5] Archiv II S. 764 ff.

Verwaltungssachen", die den Präfekturräten zuvor zustanden. [6]

Während der Zeit der provisorischen Verwaltung der Provinz durch die k.k. österreichische und k. baierische Landesadministrations-Kommission hatte die Aufgaben des Präfekturrats eine "Commission der administrativen Justiz" mit Sitz in Bad Kreuznach wahrgenommen, [7] gegen deren Entscheidungen Berufung bei der Landesadministrations-Kommission möglich war. [8] Mit der Wiederbelebung dieser Einrichtung setzte sich das Großherzogtum in Gegensatz zu der Entwicklung in Bayern und Preussen, die in ihren linksrheinischen, ehemals französischen Provinzen diese Administrativjustiz ausdrücklich abschafften [9] und eigene Wege gingen.

Diese Verordnung ist vor allem dadurch bemerkenswert, daß sie zum ersten Mal das Verfahren in Administrativjustizsachen detaillierter regelte. Anders als bei dem Wildschadensgesetz vom 6. August 1810 [10], das nur sehr grob ein Verwaltungsverfahren regeln wollte, ist hier die Gerichtsförmigkeit des Verfahrens schon stärker ausgeformt. Dies zeigt sich insbesondere an der Art der Ermittlung des Sachverhalts: war dort die Sachverhalts-

---

[6] Art. 1 der Verordnung vom 22. 3. 1819

[7] Vo-Slg-Rhh Nr. 20 S. 51

[8] Schmitt S. 56

[9] VO vom 12.11.1817, Amtsblatt des Rheinkreises 1817 Nr. 38; Pr. VO vom 20.6.1818, Niederrheinisches Archiv IV S. 274

[10] Archiv I S. 484; siehe hierzu oben Kap. 2 unter 3. 1. 3

ermittlung Aufgabe eines hierzu besonders bestellten Kommissars und geschah im Wege einer polizeilichen Untersuchung [11], in der zwar die Beteiligten zu hören waren, der Bericht des Kommissars allein aber Grundlage der Entscheidung der Provinzialregierung bildete, so fand nun die Ermittlung des Sachverhalts im contradiktorischen Verfahren unmittelbar vor der Provinzialregierung statt. [12] Für das Verfahren herrschte Anwaltszwang, die Eingaben mußten von einem beim Kreisgericht zugelassenen Anwalt unterschrieben sein, war der Staat selbst Partei, so mußte auch ein eigener Anwalt bestellt werden. [13]
Der Präsident bestimmte nach Eingang des Gesuchs den Referenten. [14] War die Eingabe nach Ansicht des Referenten nicht unzulässig oder völlig unbegründet, wurde sie dem Gegner unter Fristsetzung in Abschrift zugestellt, ebenso dann die Klageerwiderung dem Kläger, der replizieren ebenso wie der Beklagte noch duplizieren durfte. Weiterer Schriftwechsel war danach nicht gestattet. [15] Nur in Ausnahmefällen sollte ein Kommissar zur Ermittlung des Sachverhalts bestellt werden. Diese Untersuchung sollte dann von einem Mitglied des Provinzialrats oder einem

---

[11] Art. 12 des Wildschadensgesetzes
[12] Art.8 - 10
[13] Art. 4 - 5
[14] Art. 6
[15] Art. 10

Bürgermeister durchgeführt werden. [16] Die Provinzialregierung war als Administrativjustizbehörde nur mit wenigstens drei Mitgliedern beschlußfähig, bei Verhinderung und Unterschreitung dieser Zahl mußte ein Mitglied des Provinzialrats herbeigezogen werden. [17]

Die Entscheidung der Provinzialregierung mußte begründet und von sämtlichen Mitgliedern unterschrieben werden. [18]

Gegen die Entscheidung der Provinzialregierung war das Rechtsmittel der Berufung an die Appellationscommission in Administrativjustizsachen [19] in Darmstadt gegeben. Die Berufung hemmte die Vollstreckung in allen Fällen, in denen nicht die Provinzialregierung die provisorische Exekution angeordnet hatte. [20]

Für das Berufungsverfahren galten dieselben Vorschriften wie für das Verfahren erster Instanz, nur waren die Fristen verdoppelt und die Appellationscommission konnte nur in der Besetzung mit Vorsitzenden und vier Räten [21] entscheiden. [22]

---

16 Art. 14

17 Art. 2

18 Art. 4

19 Art. 19

20 Art. 25

21 insgesamt bestand die Appellations-Commission mit dem Oberappellationsgerichtsrat Hoffmann als Vorsitzenden, den Oberforsträten Eigenbrodt und Sell, den Regierungsräten von Harff, Kerber und Schenk sowie dem Hofkammerrat Giebner aus insgesamt sieben Mitgliedern.
StA DA G 23 A Nr. 44; Amtsblatt Rhh Nr. 89 vom 9.April 1819

22 Art. 24

Diese Verordnung als erste deutsche Verwaltungsgerichtsordnung zu bezeichnen, ist sicherlich verfehlt, [23] sie war aber ein wichtiger erster Schritt zu einem gerichtsförmigen Administrativjustizverfahren. Die Verwaltungskontrolle war zwar wie zuvor unter dem französischen Recht intern, auch war sie stärker organisatorisch in die aktive Verwaltung eingebunden als dies bei dem Präfekturrat der Fall gewesen war, in letzter Instanz war aber durch die Bestellung einer Appellationscommission die Verwaltungskontrolle wieder stärker organisatorisch ausgegliedert.

Die Appellationscommission in Administrativjustizsachen hatte nur eine kurze Lebensdauer, ihre Aufgaben gingen schon 1821 an den neugebildeten Staatsrat über. [24]
Die Verfahrensvorschriften in der Verordnung vom 22. März 1819 überdauerten aber jeden Wechsel der Verwaltungsorganisation und blieben auch, nachdem 1835 der Administrativjustizhof die Aufgaben der Provinzialregierung in Administrativjustizsachen übernahm, weiterhin für Rheinhessen in Kraft. [25]

---

[23] so Hoffmann Staatszeitung Rheinland-Pfalz 1963 S. 5; zustimmend wohl Engelhaupt S. 114

[24] Abschnitt IX B 2 der VO vom 28. Mai 1821 (Archiv III S. 267 ff.)

[25] Beck S. 28

VIERTES KAPITEL

DIE LITERARISCHE DISKUSSION ÜBER DIE ADMINISTRATIVJUSTIZ 1815 - 1835

Die Verordnung vom 22. März 1819 führte den Begriff "Administrativjustiz" in die hessische Verwaltung ein und war der erste Schritt zu einer Verankerung dieses Instituts im gesamten Großherzogtum.
Der nächste Schritt erfolgte schon mit der Verwaltungsreform des Jahres 1821, durch die die Entscheidungstätigkeit der Provinzialregierungen und Aufgaben des neu geschaffenen Landrats nun ebenfalls als Administrativjustiz bezeichnet und mit dem Staatsrat für alle hessischen Provinzen eine letztentscheidende Instanz für Administrativjustizsachen errichtet wurde.
Bevor die weitere Entwicklung der damit verbundenen Verwaltungskontrolle dargestellt werden kann, muß aber zunächst die literarische Erörterung der Administrativjustiz in der Staatsrechtslehre jener Zeit skizziert werden.
Dann wird bei den späteren Verwaltungsreformen der

Jahre 1821 und 1832 darzustellen sein, ob und inwieweit der Ertrag dieser Diskussion bei der Organisation der Administrativjustiz im Großherzogtum Hessen einen Niederschlag gefunden hat.

1. EINLEITUNG: GEGENSTAND UND VERLAUF DER DISKUSSION

Die Tendenz nach Ende des Alten Reiches, die Entscheidungskompetenz der Justizbehörden auf civilrechtliche Streitigkeiten zu beschränken, war eine Erscheinung in vielen deutschen Staaten. [1] Vor allem in den süddeutschen Staaten wurde den Verwaltungsbehörden im Zuge der Gesetzgebung, insbesondere zur Reform der Agrarverfassung, gleichzeitig Streitigkeiten zwischen Privaten und der Verwaltung oder auch zwischen Privaten untereinander zur Entscheidung zugewiesen, wenn der Grund der Streitigkeit mit einer Verwaltungshandlung zusammenhing und das Verwaltungsinteresse berührte. Die richterliche Entscheidungstätigkeit durch Verwaltungsbehörden wurde nun auch dort als Administrativjustiz bezeichnet, wo sie nicht unmittelbar als französisches Erbe übernommen wurde wie in Rheinhessen, [2] wo dank der

---

[1] die (vorübergehende) Ausnahme stellt Preußen dar, das mit VO vom 26.12.1808 (GS 1806 - 1810 S. 464 ff.) die Allzuständigkeit der Gerichte normiert, siehe hierzu und zu der bald folgenden Einschränkung dieses Grundsatzes in Preußen Rüfner S. 146 ff. und Schrimpf S. 397 ff.

[2] über die gesetzlichen Regelungen in den deutschen Staaten geben einen Überblick W. Fischer S. 46 - 60; Sellmann S. 50 - 75; Rüfner DöV 1963, 719 ff., Poppitz S. 193 ff.; speziell für Württemberg siehe Linder und Magerl

fortgeltenden französischen Gesetzgebung Streitigkeiten über die Befreiung von Feudallasten allerdings keine Rolle spielten.

Diese recht einheitliche Praxis stand im Gegensatz zu den sehr unterschiedlichen Auffassungen der Wissenschaft. In der deutschen Staatslehre des ersten Drittels des vorigen Jahrhunderts wurde über die Zulässigkeit einer solchen Administrativjustiz heftig gestritten. Die Diskussion erstreckte sich im wesentlichen über zwei Jahrzehnte.

Ihren Anfang nahm sie 1815 mit den Thesen Gönners [3], der die existierende bayerische Gesetzgebung zur Administrativjustiz rechtfertigte und theoretische Überlegungen zu ihrer Verbesserung anfügte. Hiergegen wandten sich zunächst vornehmlich bayerische Autoren wie Nibler, Rudhart oder W. H. Puchta neben anderen [4], die die Argumente zusammentrugen, die gegen Gönner ins Feld geführt werden konnten. Das Feld der Argumentation wurde dann ausgeweitet durch die Arbeiten v. Weilers, v. Pfizers und auch von Rottecks, die erneut eine Lanze für die nun auch so genannte Verwaltungsjustiz brachen. [5]

Pfeiffer und Minnigerode [6] traten dann noch einmal für die Gegner der Administrativjustiz in die Arena und faßten

---

[3] Entwurf eines Gesetzbuches über das gerichtliche Verfahren Bd. II, siehe unten 2.

[4] siehe unten 4. 1 - 4. 5

[5] unten 3. 2 - 3. 4

[6] unten 4. 6 - 4. 7

deren Argumente für die alleinige Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte exemplarisch zusammen.
Die folgende Darstellung der Diskussion beschränkt sich auf den Zeitraum bis 1835 [7] und auf die beiden für die weitere Darstellung der Entwicklung im Großherzogtum wichtigen Themenkomplexe: wie die einzelnen Autoren [8] das Verhältnis zwischen (Civil-) Justiz und Verwaltung bestimmten und wie eine Überprüfung streitig gewordener Verwaltungsentscheidungen organisatorisch gewährleistet werden sollte. [9] Im Vordergrund der Darstellung stehen die Ansichten der Anhänger der Administrativjustiz, für

---

[7] die zeitliche Grenze von 1835 erlaubt es, die Arbeit Minnigerodes, des einzigen Autors aus dem Großherzogtum Hessen, mit einzubeziehen. Andererseits ist diese Grenzziehung auch dadurch gerechtfertigt, daß nach 1835 neue Argumente nicht mehr in die Debatte eingebracht wurden. Das Thema war zunächst ausgeschrieben, so mit Recht Sellmann DöV 1965, 741, und gab nur noch Gelegenheit zu (glänzenden) Zusammenfassungen zuvor geäußerter Ansichten wie z.B. Rottecks Artikel "Justiz" im Staatslexikon 1839 oder zu (fleißigen) Kompilationen wie die Arbeiten Funkes 1838 oder Kuhns 1840.

[8] einen umfassenden Zitatnachweis gibt Poppitz S. 4 ff.; ergänzend hierzu vgl. A. Wagner S. 70 ff.;

[9] einen ausführlichen, allerdings stark an heutigen dogmatischen Fragestellungen ausgerichteten Überblick gibt Erichsen S. 210 ff.; einen Überblick an Hand der wichtigeren Autoren geben ebenfalls Rüfner S. 131 ff.; W. Fischer S. 77 ff.; vgl. auch den Überblick über den Verlauf der Diskussion bis zum Jahre 1828 aus zeitgenössischer Sicht bei Pfizer Verwaltungsjustiz S. 73 ff.; aus der Sicht des Jahres 1880 v. Sarwey S. 119 ff.

die sich auch die Frage der zweckmäßigen Organisation einer solchen Institution stellte. Die Darstellung wäre aber unvertretbar einseitig, wenn nicht auch die Positionen der Gegner einer Administrativjustiz skizziert würden, die alle dem Lager des frühen Liberalismus zuzurechnen sind, und deren Eintreten für eine justizstaatliche Lösung des Problems für die Paulskirche bestimmend gewesen ist.

2. DER BEGINN DER KONTROVERSE: DIE THESEN GÖNNERS

Gönner war neben seinem bayerischen Kollegen Behr der erste, der aus dem Ende des Alten Reiches Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Justiz und Verwaltung ableitete. Behr hatte den Begriff der Justizsache auf den der Civiljustizsache reduziert [1] und den Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht stärker herausgearbeitet. [2] Den notwendigen Rechtsschutz des Untertans auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts hatte Behr durch den hierarchischen Aufbau der Verwaltung gewährleistet gesehen. [3] Die letzte Entscheidung bei Beschwerden sollte nach seiner Ansicht ein Staatsrat unter dem Vorsitz des Regenten treffen, der - neben den obersten Departements der Exekutive gebildet - die Beschwerden aus allen Zweigen der Staatsverwaltung entscheiden sollte. [4] Behr arbeitete deutlich heraus, daß eine Kontrolle der Verwaltung auch unter den Bedingungen des neuen, souveränen Staates denkbar war, sein Vorschlag verharrte bei einer internen

---

[1] Die Verfassung und Verwaltung des Staats Bd. II, S. 82, siehe hierzu und Behrs Einfluß auf die Anschauungen im Großherzogtum oben Kap. 2, 2. 3

[2] a.a.O. S. 48 - 50, 67 - 71

[3] a.a.O. S. 88

[4] a.a.O. S. 121 f.

Verwaltungskontrolle, ohne die damit aufgeworfenen Probleme weiter zu vertiefen. [5] Dies blieb Gönner vorbehalten, der die Probleme einer internen Verwaltungskontrolle nur durch hierarchische Strukturen der Verwaltung schärfer sah.

Wie Behr will Gönner den Begriff Justizsache

"nunmehr rein nach dem Vernunftrechte und frei von allen fremden Beimischungen der erloschenen Reichsverfassung" bestimmen, da die neuerworbene Souveränität die Folge habe, daß nicht mehr jedes verletzte Recht eine Klage vor Gericht begründen könne und eigentliche Regierungshandlungen vor die Gerichte gezogen werden könnten. [6]

Nach Gönner umfaßt das Gebiet des Privatrechts nicht nur das eigentliche Zivilrecht, sondern alle Normen, die

"die Regierung wegen ihres Einflusses in den Nationalwohlstand oder in die öffentliche Ordnung festsetzt"

und die "wieder auf mehr oder weniger direkte Weise Quelle von Rechten und Verbindlichkeiten werden" wie z.B. Normen über die Verteilung von Kriegsschäden oder Kommunallasten, über die Übertragbarkeit öffentlicher Gewerbe usw. [7] Hierdurch entstünden Rechte und Verbindlichkeiten

---

[5] siehe hierzu auch Poppitz S. 26 ff., der Behrs Vorschlag als ein im Übergang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit begriffenes Verwaltungsverfahren bezeichnet (S. 28) zust. wohl Sellmann S. 53 ff.; Bögershausen S. 12

[6] Entwurf eines Gesetzbuches über das gerichtliche Verfahren Bd. I S. XVII, Bd. II S. 47

[7] a.a.O. Bd. II S. 51

unter Einzelnen, die - obwohl einem Civilgesetzbuch fremd - dennoch den Schutz der Gerichte verdienten. [8]

Gönner teilt nun die so verstandenen Privatrechtssachen in zwei Klassen: einmal in jene Rechtssachen, die rein civilrechtlich zu entscheiden seien und Civiljustizsachen genannt werden sollten, da die Civilgerichte darüber zu entscheiden hätten. [9] Die zweite Klasse umfasse diejenigen Rechtssachen, die zwar ebenfalls streitige Rechte und Verbindlichkeiten im Privatrechtsverhältnis angingen, die aber teils die Staatsverwaltung mitberührten, teils nach besonderen administrativen Normen und Verordnungen zu entscheiden seien. Diese Klasse sollte man administrative Justizsachen oder administrativ-kontentiose Sachen nennen im Gegensatz zu den entweder rein administrativen oder rein civilrechtlichen Sachen. [10]

Der Kreis der administrativ-kontentiosen Sachen ist in Gönners Entwurf enumerativ niedergelegt [11] und er betont

---

[8] a.a.O. Bd. II S. 56

[9] a.a.O. Bd. II S. 54

[10] a.a.O. Bd. II S. 55

[11] Buch I Kap. II § 6 des Entwurfs (a.a.O. Bd. I S. 11); danach gehören
" a) Gewerbsstreitigkeiten
b) Aufnahme in Gemeinden
c) streitige Gemeinderechte
d) Untersuchung der Unterthansbeschwerden
f) Streitigkeiten über Konkurrenz oder Entschädigung wegen Brücken-Weg und Straßenbau
g) Kultursachen
h) Streitigkeiten über Erbauung und Unterhalt der Kirchen, Pfarr- und Schulgebäude
i) Beschwerden über Repartion der besonderen Auflagen eines Kreises oder einer Gemeinde
k) Streitigkeiten über die Brandversicherungsanstalt"
zu den administrativ-kontentiosen Sachen

ausdrücklich die Notwendigkeit einer solchen positiven Festlegung. [12] Die rein administrativen Gegenstände werden von ihm nur negativ bestimmt, dies seien alle Gegenstände, die sich nicht auf ein bestimmtes Privatrechtsverhältnis gründeten. [13]

Die Entscheidung der administrativen Justizsachen will Gönner den administrativen Behörden übertragen, die dabei "richterlichen Karakter annehmen". [14] Sie sollten vom Einfluß des Kabinetts nicht mehr als die Civiljustiz in reinen Civilsachen abhängen und mit einem Richtereid auf die Justizpflege verpflichtet werden. [15]

Oberste Stelle des dreistufigen Instanzenzugs [16] soll nach Gönner ein Staatsrat sein, der aber nicht organisatorisch unabhängig neben die Exekutivspitze treten soll, wie Behr es vorgeschlagen hatte, sondern von Gönner noch als Geheimer Rat alten Stils,als oberste Landesregierung gedacht wird. [17] In den Instanzen sollten die Prozeßord-

---

[12] a.a.O. Bd. II S. 62

[13] a.a.O. Bd. II S. 63 f.

[14] a.a.O. Bd. II S. 56; Buch I Kap. II § 1 (= Bd. I S. 11)

[15] a.a.O. Bd. II S. 104 f.

[16] a.a.O. Bd. I § 5 - 8 (S. 15 f.); Gönner trennt hierbei die Finanzverwaltung von der allgemeinen Verwaltung, zweite Instanz sollten des Kreisamt bzw. die Finanzkammer sein, erste Instanz sollten die Polizeibehörden in den Städten und auf dem Land, die Rent- und Mautämter und ähnliche Behörden sei

[17] a.a.O. Bd. II S. 114 hier ist die bayerische Praxis deutlich zu spüren. vgl. hierzu auch Sellmann S. 56

nungen für civilrechtliche Streitigkeiten analog angewendet werden. [18]

Zur Begründung seines Vorschlags verweist Gönner auf das Vorbild der Handels- und Bergwerksgerichte. Ebenso wie dort benötige auch die Anwendung vieler administrativer Normen besondere technische Kenntnisse, eigene Erfahrung und Übung in solchen Geschäften, die dem Juristen als solchem fehlten. [19] Wenn man die Civilgerichte mit der Entscheidung der administrativ-kontentiosen Sachen betraue, so müßten diese aus Mangel an technischen Kenntnissen Sachverständige beiziehen. Den erforderlichen Sachverstand hätten aber nur die Verwaltungsbeamten, so daß die Civilgerichte nur die Maschine zur Verkündung dessen seien, was die Beamten geurteilt hätten. [20] Die Übertragung des Richteramts auf die administrativen Behörden habe zudem den Vorteil, daß man so dem alten Streit über die Grenzen von Regierungs- und Justizsachen vorbeuge und unnötige Konflikte vermeide. [21]

Diese Vorschläge Gönners waren von einer pragmatischen Haltung bestimmt, die es ihm erlaubte,in Anknüpfung an französische Vorbilder administrative und administrativ-kontentiose Sachen zu trennen und somit auch den alten

---

[18] a.a.O. Bd. II S. 104, Buch II Kap. II § 5 und 6 (= Bd. I S. 14 f.)

[19] a.a.O. Bd. II S. 57

[20] a.a.O. Bd. II S. 59

[21] a.a.O. Bd. II S. 58

Gegensatz von Regierungs- und Justizsachen begrifflich verschwinden zu lassen. Die Kontrolle des Verwaltungshandelns sollte auch bei behaupteten Rechtsverletzungen nicht mehr den Civilgerichten überlassen bleiben. Insoweit geht er über die Auffassungen Behrs nicht hinaus. Seine Forderung aber, die Verwaltungsbehörden in enumerativ bestimmten Administrativjustizsachen als Richter einzusetzen und ihnen bei ihrer richterlichen Tätigkeit die Unabhängigkeit der Civiljustiz zu geben, ist neu und weist in die Zukunft. Wie dies nun im einzelnen auszusehen habe, ob eine organisatorische und personelle Trennung innerhalb der Verwaltung bei der Wahrnehmung des Richteramts vorgenommen werden sollte, ließ Gönner allerdings offen. Dies nahm seiner Forderung nach der Unabhängigkeit der Verwaltung bei der Entscheidung von Administrativjustizsachen weitgehend die Wirkung und blieb im Gegensatz zu seinen anderen Thesen wenig beachtet. Sein Entwurf hatte jedoch den Begriff der Administrativjustiz, die Zuweisung von Streitigkeiten an Administrativbehörden zu richterlichen Entscheidung, zum ersten Mal als Thema der wissenschaftlichen Diskussion formuliert und die Bahn gewiesen, auf der sich die Kontroverse über die Zulässigkeit einer solchen Administrativjustiz in den beiden nächsten Jahrzehnten bewegen sollte.

3. DIE ANHÄNGER DER ADMINISTRATIVJUSTIZ

Die Thesen Gönners fanden in der Folgezeit neben heftigem Widerspruch auch grundsätzliche Zustimmung, wenn auch in der Frage, welchen Gegenstand und welchen Umfang die Administrativjustiz haben sollte, mit einigen Modifikationen. Bei der Frage nach der zweckmäßigen Organisation der Administrativjustiz, die sich für die Gegner naturgemäß nicht stellte, waren die Ansichten der Anhänger sehr differenziert und gingen bis zu der Forderung einer unabhängigen Justiz in Verwaltungssachen.

3. 1 Köstlin [1] greift als einer der ersten [2] die Überlegungen Gönners zustimmend wieder auf. Köstlin stellt zunächst die Rechtslage in Frankreich dar [3] und knüpft daran einige Aussagen, die für die Ausgestaltung der Administrativjustiz in Deutschland von Bedeutung werden sollten. In enger Anlehnung an die französischen Anschauungen unterteilt er

---

[1] Die Verwaltung nach französischen Grundsätzen Ein Beitrag zu der Lehre von den Gränzen der Justiz und Verwaltung 1823 (anonym erschienen)

[2] zuvor hatten schon von Gaisberg (S. 188 f.) und ein anonym gebliebener Autor (Über das Forum der administrativ-contentiosen Sachen Ulm 1821) die Administrativjustiz im Sinne Gönners verteidigt, ohne allerdings über eine Wiederholung seiner Thesen hinaus zu kommen.

[3] a.a.O. S. 9 - 119

das Verwaltungshandeln in reine Administration, die handele, und Administrativjustiz, die diese Handlungen zum Gegenstand ihrer Reflexion mache. [4] Köstlin schlägt vor, auf jeder Stufe der Administration zwei Behörden zu schaffen, "eine rein administrierende, eine zweyte, welche die Zweifel gegen die Richtigkeit des von der ersteren eingeschlagenen Ganges löst." [5] Den Vorteil sieht er darin, daß in der eigentlichen Verwaltung das Kollegialsystem durch eine bürokratische Struktur ersetzt werden könne, während die Administrativjustiz kollegial organisiert bleiben solle. [6]

Eine - in Struktur und Entscheidungsform deutlich von der Verwaltung getrennte-Administrativjustiz mache die Bedenken gegenstandslos, die aus der Tatsache herrührten, daß in einer Administrativjustizsache die Verwaltung Richter und Beklagter in einem sei und weswegen man die Kompetenz der ordentlichen Gerichte verteidige. [7]

Zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Civiljustiz und der Administrativjustiz schlägt Köstlin eine übergeordnete Behörde vor. [8]

---

[4] a.a.O. S. 195
[5] a.a.O. S. 196
[6] a.a.O. S. 190
[7] a.a.O. S. 197
[8] a.a.O. S. 197

Köstlins Ausführungen blieben dem französischen Vorbild verhaftet, sie brachten aber die französischen Institutionen wieder in Erinnerung und zeigten die dortige Praxis auf. [9]

3. 2 Pragmatisch und von praktischen Bedürfnissen geleitet sind die Thesen v. Weilers [1] die von einem grundsätzlichen Vorrang der Administration ausgehen. Das Gebiet der Verwaltung umfasse das gesamte Recht, sowohl das Privatrecht wie auch das öffentliche Recht. Dies ergebe sich aus der Aufgabe der Verwaltung, das Recht und damit die Wohlfahrt des Staates zu erhalten. [2] Die Justiz sei nur in den streitigen Fällen des Privatrechts eine Grenze für die Verwaltung [3], hingegen habe die Verwaltung auch in den nichtstreitigen Fällen des Privatrechts die

---

[9] allerdings wurde der französische Einfluß von den Anhängern der Administrativjustiz gerne geleugnet; vgl. z.B. Pfizer Einwendungen S. 71 während die Gegner dies als zusätzliches Argument gegen die Administrativjustiz ebenso gerne anführten, siehe Pfeiffer III S. 204 f.

[1] Über Verwaltung und Justiz und die Gränzlinie zwischen beiden 1826; siehe hierzu auch Rüfner S. 133

[2] a.a.O. S. 10

[3] a.a.O. S. 10

Zuständigkeit sowie in den nichtstreitigen und in den streitigen Fällen des öffentlichen Rechts. [4] Dies folgt für v. Weiler aus der Tatsache, und hier greift er ein immer wieder wiederholtes Argument auf, daß sonst der Richter, wenn er über die Handlungen richten dürfe, "wodurch der Staat als solcher sich zu Einzelnen oder zur Gesamtheit ins Verhältnis setze", über die Staatsgewalt als solche richten würde und somit über der höchsten Staatsgewalt stehen würde. [5] Voraussetzung für eine Zuständigkeit der Justiz sei, daß eine Sache privatrechtlich und streitig sei, wobei beide Voraussetzungen erfüllt sein müßten. Nicht alles, was streitig sei, sei darum schon Justizsache. [6]

In den streitigen Fällen des öffentlichen Rechts nun obliege der Verwaltung eine Art Richteramt, dies sei die Administrativjustiz. [7] Hierbei sei das Wesentliche jeder Rechtspflege zu beachten, rechtliches Gehör und eine weitere höhere Instanz. Ferner dürfe niemand in eigener Sache Richter sein, die Beamten, die die angefochtene Anordnung getroffen hätten, dürften nicht auch über die Beschwerde entscheiden. [8]

---

[4] a.a.O. S. 11
[5] a.a.O. S. 10
[6] a.a.O. S. 12
[7] a.a.O. S. 23 f.
[8] a.a.O. S. 23

Nach Ansicht v. Weilers sollte diesem Zweig der Verwaltung nur eine möglichst geringe Ausdehnung gegeben werden. [9] Nicht jeder Akt, der von der Verwaltung ausgehe, sei deshalb schon dem Civilrichter entzogen. Dies solle nur dann der Fall sein, wenn eine Kompetenz der Gerichte dem Gegenstand durchaus unangemessen sei, wie z.B. Streitigkeiten über die Art des Beitrags zu öffentlichen Lasten oder über die Vergütung von Kriegsschäden, wo das öffentliche Recht die Richtschnur abgebe. [10]

Die Ausführungen v. Weilers versuchten den Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Recht schärfer herauszuarbeiten und ihn zur Richtschnur für die Kompetenz der Justiz bzw. Verwaltung zu machen, was ihm zugleich als Rechtfertigung für die Administrativjustiz dient. Zu deren sachgerechter Organisation macht v. Weiler allerdings keine eigenen Vorschläge.

---

[9] a.a.O. S. 24
[10] a.a.O. S. 24

3. 3 Der Württemberger v. Pfizer [1] war neben Gönner [2] der wohl einflußreichste [3] Befürworter der Administrativjustiz. Auch er plädiert für eine von der Civiljustiz getrennte Jurisdiktion in Administrativsachen, die er nun schon Verwaltungsjustiz nennt. Diese Verwaltungsjustiz solle die Hoheitsrechte, d.h. die aus dem Subjektionsverhältnis zwischen Untertan und Staatsoberhaupt fließenden Rechte [4], die Civiljustiz das bürgerliche Recht zum Gegenstand haben. [5] Es handele sich dann um einen Gegenstand der Verwaltungsjustiz, wenn die Willkür des Einzelnen zum unmittelbaren Besten des Ganzen durch Gesetze beschränkt sei, oder wenn es sich um eine gesetzliche Befugnis des Einzelnen handele, die sich nur aus einem unmittelbaren gesetzlichen Verhältnis mit dem Staate ableiten lasse. Ansonsten sei die Kompetenz der Civiljustiz gegeben. [6]

---

[1] der Oberjustizrat nahm zweimal ausführlich zu der Frage Stellung, zunächst 1828 mit "Über die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civil-Justiz und über die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz" (zitiert Verwaltungsjustiz) und in Auseinandersetzung mit Pfeiffers Ansichten 1833 "Prüfung der neuesten Einwendungen gegen die Zulässigkeit der Verwaltungsjustiz und gegen ihren Umfang" (Einwendungen)

[2] gegen dessen Begriff der administrativ-contentiosen Sache er sich gleichwohl heftig wendet, Einwendungen S. 122

[3] siehe hierzu Rüfner S. 134 ff.; Bühler S. 50

[4] Verwaltungsjustiz S. 16

[5] Verwaltungsjustiz S. 30

[6] Verwaltungsjustiz S. 108

v. Pfizer betont jedoch ausdrücklich, daß aus diesem von ihm entwickelten Begriff der Verwaltungsjustiz nicht schon zwingend eine bestimmte Form der Organisation folge. Die Frage, ob die Verwaltungsjustiz von der Civiljustizstelle, der Verwaltung oder von einer dritten Stelle ausgeübt werden solle, sei von dem Regenten durch Gesetz zu entscheiden. [7] Er ist allerdings der Ansicht, daß man diese Jurisdiktion auch de lege ferenda nicht den Civilgerichten übertragen solle, da dies die Oberaufsicht des Justizdepartements über die anderen Verwaltungszweige bedeuten würde, das so die Rolle des Regenten einnehmen würde. [8]

Nach Ansicht v. Pfizers solle die Verwaltungsjustiz aber auch keineswegs von Verwaltungsbehörden ausgeübt werden, [9] er schlägt dafür besondere Behörden mit einem dreistufigen Instanzenzug vor, die zumindest in letzter Instanz mit Beamten aus dem Finanz-, Innen- und Justizressort besetzt sein sollten. [10]

---

7 Verwaltungsjustiz S. 13

8 Verwaltungsjustiz S. 190 unter Verweis auf die Auffassung Behrs

9 Einwendungen S. 119

10 Verwaltungsjustiz S. 204; die Ansicht Wintterlins, II S. 157, v. Pfizer habe seine Thesen in Übereinstimmung mit den in Württemberg herrschenden Verhältnissen entwickelt, trifft somit nicht zu. In Württemberg war ausschließlich der Geheime Rat organisatorisch selbständig, ansonsten wurde die Administrativjustiz durch die Verwaltungsbehörden ausgeübt. Siehe Linder S. 63 ff., 99

Die Frage der Unabhängigkeit der Verwaltungsjustiz läßt v. Pfizer zunächst offen. Er will es der Großmut des Regenten überlassen, ob sie die gleiche Unabhängigkeit erhalten sollten wie die Civilgerichte. [11]
Das Verfahren vor den Verwaltungsjustizstellen sollte sich nach Meinung v. Pfizers an dem Vorbild des bürgerlichen Prozesses orientieren. [12] Hierbei müsse immer der Zweck der Verwaltungsjustiz im Vordergrund stehen, der Schutz der Rechte des Einzelnen, soviel es sich nur immer ohne Störung der allgemeinen Staatszwecke als ausführbar darstelle. [13]
Von den Anhängern der Administrativjustiz hat sich v. Pfizer wohl am eingehendsten mit den Argumenten ihrer Gegner auseinandergesetzt. Hierbei gerät er mit seiner Forderung nach organisatorischer Trennung der Verwaltungsjustiz von der eigentlichen Verwaltung und nach einem ausgebauten dreistufigen Instanzenzug in die Nähe der Anhänger einer unabhängigen Justiz in Verwaltungssachen, von denen er sich nur dadurch unterscheidet, daß er die Unabhängigkeit nicht dezidiert fordert, sondern nur wünschenswert hält. [14]

---

[11] Verwaltungsjustiz S. 205

[12] a.a.O. S. 210, 214 ff.

[13] a.a.O. S. 207

[14] deutlicher fordert er die Unabhängigkeit 1833, Einwendungen S. 126, allerdings nur am Rande und mißverständlich: "Zwar müssen die Administrativjustizstellen ebenso wie die Civilgerichte von der Staatsgewalt abhängig bleiben, aber nach meinen Vorschlägen nicht vom Staatsoberhaupte"
siehe auch Rüfner S. 136; Angermann S. 182

3. 4 Zu den Befürwortern der Administrativjustiz gehört ebenfalls Karl von Rotteck, der bedeutendste Vertreter der frühliberalen Staatsrechtslehre. [1] Rotteck ist der Auffassung, daß die Entscheidung echter Justizsachen durch die Verwaltung die Aufhebung des Rechtszustands bedeuten würde. [2]

Echte Justizsachen sind für ihn aber nur "Privatrechtsstreitigkeiten, d.h. welche aus civilrechtlichen Titeln fließen" und Strafsachen. [3]

Die übrigen Sachen des öffentlichen Rechts, wenn der Staat seine Regierungsgewalt ausübe oder wo der Streit zwischen Privaten sich auf Titel des öffentlichen Rechts gründeten, sei die natürlich entscheidende Behörde die Staatsgewalt und nur positives Gesetz könne sie zum Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung machen. [4]

Darüber hinaus sei es durchaus zulässig, auch "wirkliche Rechtssachen (und zwar sowohl Strafsachen als bürgerliche)" der Entscheidung der Administrativbehörden zu überlassen, wenn wegen "ihrer Evidenz oder wegen ihrer Geringfügigkeit eine Berufung an die feierliche - schwerer zugängliche, auch langsamere und kostspieligere - Justiz als unnöthig

---

[1] siehe zum folgenden auch Sellmann DÖV 1965, S. 737 ff.;
[2] v. Aretin-Rotteck S. 226 f.
[3] a.a.O. S. 227
[4] a.a.O. S. 227

oder als lästig erscheint." Diese Fälle müßten freilich gesetzlich möglichst genau bestimmt und den Verwaltungsbehörden ein der gerichtlichen Verhandlung annähernd ähnliches Verfahren vorgeschrieben sein. [5] Eine so verstandene Administrativjustiz sei dann nicht verwerflich, sondern notwendig. [6]

Diese Rechtfertigung einer sehr umfassenden Kompetenz der Verwaltungsbehörden wurde später durch v. Rotteck etwas modifiziert und präziiert.[7] Es sei einerseits notwendig, Angelegenheiten, die eindeutig dem öffentlichen Recht angehörten, dem Schutz der Gerichte anzuvertrauen, wenn zu befürchten sei, daß unter dem Vorwand des öffentlichen Wohls die Verwaltung allzuleicht versucht sein könnte, Willkür und Ungerechtigkeit zu üben. [8]

Andererseits sollten aber nicht alle streitigen Rechtsangelegenheiten durch die Justiz entschieden werden, da in der Sphäre des öffentlichen Rechts

"zwar nicht durch Willkür, sondern in Gemäßheit der

---

[5] v. Aretin-Rotteck Staatsrecht S. 228

[6] a.a.O. S. 230 FN 5

[7] Vernunftrecht Bd. III, S. 171 ff. (1834); siehe auch Staatslexikon Art. "Justiz" Bd. 8, S. 720 ff (1839)

[8] solchen öffentlichen Rechten sollte der Charakter von Privatrechten durch die Aufnahme in das civilrechtliche Gesetzbuch verliehen werden, Vernunftrecht III S. 176, wie z.B. die Besoldungs- und Pensionsansprüche der Staatsdiener, die aktiven und passiven Wahlrechte, die Heimat- und Bürgerrechte, die Pressesachen, die Streitigkeiten über die Entschädigung für Enteignungen. Staatslexikon Bd. 8 S. 730. Ein allgemeingültiges Prinzip könne hierfür nicht aufgestellt werden, deswegen empfehle sich die positive Festsetzung der Competenz der Gerichte. Staatslexikon a.a.O.

Geseze, doch nach Ermessen, d.h. nach selbsteigener Würdigung der obwaltenden Verhältnisse und des Sinnes der Geseze" zu entscheiden sei. [9]

Dort müsse von der Staatsgewalt selbst entschieden werden. Zum Schirm des Rechts sei es aber empfehlenswert, hierin besondere Behörden mit kollegialischer Beratung und in einem justizähnlichen Verfahren entscheiden zu lassen. [10]

v. Rotteck begründet dies durchaus originell mit der Überlegung, daß eine Kompetenz der ordentlichen Gerichte auch in Streitigkeiten des öffentlichen Rechts die Folge haben werde, daß die Regierung versuche, die Justiz durch "ein Corruptionssystem sich abhängig zu machen", da trotz der Unabsetzbarkeit der Richter deren Anstellung und Beförderung von der Regierung abhänge. [11] Da sei es besser, um nicht die Justiz in Rechtssachen im strengeren Sinn zu verderben, in Administrativjustizsachen die

---

[9] Vernunftrecht Bd. III S. 194

[10] a.a.O. S. 195; bei der Bestimmung des Gegenstands einer solchen Administrativjustiz zeigt v. Rotteck sich etwas schwankend: will er 1834 aktive und passive Wahlrechte, Streitigkeiten über Rechte und Pflichten der Staats- und Gemeindebürger neben Streitigkeiten über Militär, Steuerpflicht, Frohndepflicht, über Eigentumsabtretungen zu öffentlichen Zwecken der Administrativjustiz überlassen (Vernunftrecht III S. 196) so zieht er 1839 diese Bürgerrechte in den Kreis der von der ordentlichen Justiz zu schützenden Angelegenheiten (siehe FN 8).

[11] a.a.O. S. 195

die Verwaltung [12] selbst entscheiden zu lassen.

3. 5 Robert von Mohl [1] äußert sich nur knapp zu der seiner Meinung nach "berüchtigten Frage über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsjustiz". [2]

v. Mohl unterscheidet bei der Frage, welche Behörde bei einem Streit über die rechtmäßige Anwendung eines Polizeigesetzes entscheiden solle, verschiedene Fallgestaltungen:

entstehe der Streit zwischen zwei Bürgern, so könne der eine entweder sich beschweren, daß der andere durch eine falsche Auslegung des Polizeigesetzes seinen Interessen zu nahe trete oder, daß hierdurch seine wohlerworbenen Rechte verletzt würden. Im ersten Fall entscheide die Polizeibehörde, im zweiten die Justiz. [3]

Ein anderer Fall sei es, wenn sich ein Bürger gegen Polizeiverfügungen wende, weil sie seine wohlerworbenen Rechte berührten. Hier könne der Bürger sich nicht vor den Gerichten, sondern nur vor den höheren Verwaltungsstellen beklagten, weil "die Staatsgewalt ihre Tätigkeit in den verschiedenen Verwaltungszweigen nicht der Controle

---

[12] gegen den Mißbrauch der höchsten Staatsgewalt schützten niemals die Gerichte, sondern nur "die allgemeine Constitutions- und Organisationspolitik, namentlich das Repräsentativ-System und vor Allem die Publizität und die freie Presse" Staatslexikon a.a.O. S. 740

[1] Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstatts 1. Auflage 1832 (Bd. 1)

[2] a.a.O. S. 42

[3] a.a.O. S. 41

der Gerichte, d.h. eines anderen Verwaltungszweigs, unterwerfen könne, indem diese dadurch die unbeschränkten Regenten des Staates würden" [4]. Bei Rekursen an die höheren Verwaltungsbehörden seien aber schützende Formen notwendig und wünschenswert. [5]

v. Mohl hatte damit deutlich den Unterschied zwischen Parteistreitigkeiten auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts und Anfechtungssachen herausgearbeitet, seine Entscheidung gegen eine Kontrolle der Verwaltung durch die ordentlichen Gerichte und für eine interne Kontrolle blieb hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung aber undeutlich. [6]

---

[4] a.a.O. S. 42 f.

[5] a.a.O. S. 43

[6] v. Mohl hielt eine Kontrolle der Verwaltung durch eine freie Presse und durch die Volksvertretung für wirksamer, eine Ansicht, die er mit v. Rotteck teilte, vgl. hierzu Angermann S. 184.
Erst in der Paulskirche forderte v. Mohl eine Administrativjustiz, die "geübt werden müsse von richterlichen Behörden, die ebenfalls unabhängig seien, aber von den Sachen mehr verstehen als in der Regel die Gerichte", Droysen I S. 46. Er konnte sich aber gegen die Anhänger der justizstaatlichen Lösung nicht durchsetzen, vgl. hierzu Angermann S. 184 ff.

4. DIE GEGNER EINER ADMINISTRATIVJUSTIZ: FÜR DIE JUSTIZSTAATLICHE LÖSUNG

Die Ansichten Gönners und die der weiteren Befürworter der Administrativjustiz - insbesondere Pfizers Thesen - wurden von den Anhängern der Allzuständigkeit der ordentlichen Gerichte bei der Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten energisch bekämpft. Gönner fand bald nach Veröffentlichung seines Entwurfs vor allem in Bayern ein lebhaftes Echo und seine Thesen blieben nicht lange unwidersprochen.

4. 1 Im Jahre 1817 setzte sich der Würzburger Jurist Ignaz Rudhart als erster eingehend [1] mit der Auffassung Gönners auseinander. [2]

---

[1] zuvor hatte 1816 Mittermaier sich kritisch zu Gönners Ansicht in einer Rezension seines Entwurfs geäußert (Allgemeine Literatur-Zeitung vom Jahre 1816 Nr. 184 Sp. 674). Eine eingehende Auseinandersetzung Mittermaiers mit den Thesen Gönners erfolgte dann 1821. 1817 erschien gleichfalls eine knappe, geschliffen formulierte Auseinandersetzung mit den Ansichten Gönners durch v. Spaun, der Gönner vorwirft, mit seiner Ansicht, bestimmte Gegenstände der Controlle der Gerichte entziehen zu wollen, die Administration jeglicher Kontrolle zu entziehen, auch der des Regenten, und einen Ministerial-Despotismus zu ermöglichen (S. 80 f.). Im Gegensatz zu den späteren Gegnern der Administrativjustiz und wohl der späteren geschichtlichen Erfahrung sieht er noch einen Interessengegensatz zwischen Regenten und Administration.

[2] Über die Verwaltung der Justiz durch die administrativen Behörden. Würzburg 1817; zur Person Rudharts siehe auch Huber I S. 371.

Rudhart hält die Differenzierung der Privatrechtssachen in rein civilrechtliche und solche, die streitige Rechte im Privatrechtsverhältnis beträfen, gleichzeitig aber auch die Staatsverwaltung mitberührten, für willkürlich und unpraktikabel, da es kaum ein Privatrecht gebe "welches - besonders in Staaten, wo privates und öffentliches Leben innig verschlungen sind, - die Staatsverwaltung nicht berühre". [3] Eine Zuweisung eines Teils der Justizverwaltung an die Verwaltungsbehörden ließe sich daher nicht aus begrifflichen, sondern nur aus politischen Gründen rechtfertigen, wenn dadurch die Entscheidung bestimmter Rechtsverhältnisse richtiger, schneller und unabhängiger als durch ordentliche Gerichte gefällt werden könnte. [4] Dies sei aber nicht der Fall. Rudhart verwirft in diesem Punkt die Argumente Gönners und verweist vor allem darauf, daß den Verwaltungsbehörden auch dann die Unabhängigkeit der Gerichte fehle, wenn sie bei einzelnen Entscheidungen die richterliche Unabhängigkeit hätten, wären die betroffenen Beamten doch nach der Dienst-Pragmatik nicht amovil. [5]
Zu oft seien auch die Behörden - Rudhart hat hier die bayerischen Regelungen bei Kultur- und Gewerbestreitigkeiten im Auge - Partei und Richter zugleich, und auch

---

[3] a.a.O. S. 19
[4] a.a.O. S. 22
[5] a.a.O. S. 27

wenn die Verwaltung bei Rechtsstreiten durch Abänderung der angefochtenen Sache schnell helfen könne, so sei dies keine Empfehlung für die Justizverwaltung durch administrative Behörden, sondern käme einer Kabinettsjustiz in verkleideter moderner Form gleich [6] und bedeute Willkür. Zusammenfassend stellt Rudhart den Satz auf, der die Maxime sämtlicher Gegner der Administrativjustiz werden sollte : nur die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten durch die ordentlichen Gerichte sei ein vorzüglicher und manchmal der einzige Schild der bürgerlichen Freiheit. [7]

---

[6] a.a.O. S. 395
[7] a.a.O. S. 394

4. 2 Nibler ist 1819 der nächste, der sich mit der Ansicht Gönners kritisch auseinandersetzt. [1] Er kritisiert zunächst, daß der Begriff der administrativ-contentiösen Sachen viel zu weit verstanden werde. Man ziehe auch reine Regierungssachen in ihren Kreis, nur weil auch Private beteiligt seien, ohne daß es in diesen Fällen Civilgesetze gebe, die ein wohlerworbenes Recht geben könnten. [2] Als Beispiel verweist Nibler auf Ausfuhrverbote oder Zollerhöhungen, die durchaus auch die Vermögensverhältnisse der Privaten beeinflußten, aber nur dem Gemeinwohl dienten, ohne Privaten auch Rechte zu geben. Hier sind nach Ansicht Niblers die Gründe zutreffend, die gegen eine gerichtliche Kontrolle dieser reinen Administrativsachen angeführt würden. [3] Wenn aber der Untertan auf ein Gesetz verweisen und behaupten könne, hieraus habe er ein Recht erworben, das er dem Staate oder einem Mitbürger nicht opfern wolle und mit diesem Rechtsverhältnis ein spezielles Interesse des Staates verbunden sei, [4] so könne man dies eine administrativ-kontentiöse Sache nennen, dies ändere aber nichts an der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. [5]

---

[1] Einige Worte über die Trennung der Gerichte in Civil- und Administrativgerichte AcP 3 (1819) S. 374 ff. ; Nibler war Advokat in Straubing, vgl. hierzu von Unruh DÖV 1975 S. 725 ff., der allerdings zu Unrecht Nibler als den ersten Autor bezeichnet, der sich mit Administrativstreitigkeiten im deutschen Schrifttum beschäftigt habe.

[2] AcP 3, S. 375

[3] a.a.O. S. 377

[4] a.a.O. S. 377 f.

[5] a.a.O. S. 381

Wenn ein besonderes und unmittelbares Interesse des Staates in solchen Rechtstreitigkeiten existiere, so könne in Fällen, in denen sich der Streit zwischen Privaten abspiele, die Verwaltungsbehörde als Intervenient in den Prozeß eintreten und so dieses Interesse wahren. Bei Streitigkeiten zwischen Behörde und einem Privaten sei jene Partei und könne das Staatsinteresse wahren. [6]

Es sei daher unnötig, die administrativen Stellen mit Richtern zu besetzen, da dies im einen Fall nur die Verdoppelung von Rechtspflegeämtern bedeute, im anderen Fall die Behörde in einem Rechtskampf mit einem Privaten Richter in eigener Sache sei. [7] Nibler hatte als Advokat sich geäußert und seine Stellungnahme war von praktischen Gesichtspunkten geleitet, die in der Folgezeit nicht weiter beachtet wurden.

---

[6] a.a.O. S. 395
[7] a.a.O. S. 394

4. 3 Mittermaier [1] baut die justizstaatliche Doktrin, wie sie in den Abhandlungen Rudharts und Niblers schon angedeutet ist, weiter aus. [2]

Er geht von der Natur der richterlichen Gewalt aus: deren Aufgabe sei es, ohne Nebenrücksichten, ohne den einzelnen Fall im Zusammenhang mit dem Wohl des Ganzen zu würdigen, nur den einzelnen Fall für sich zu betrachten und dabei nur das, was schon Gesetz ist, zu berücksichtigen. [3] Voraussetzung für eine Klage vor den Gerichten sei daher, daß der Bürger sich auf ein Recht berufe, das von den bestehenden Gesetzen geschützt sei, gleichgültig, ob dieses Recht durch die Handlung eines Privatmannes oder des Staates verletzt worden und aus welchen Gesetzen dieses Recht entstanden sei. [4] Über solche Klagen zu entscheiden, sei Aufgabe der ordentlichen Gerichte. Dementsprechend wendet sich Mittermaier gegen die Anerkennung von administrativ-contentiösen Sachen, die der Entscheidung der Verwaltungsbehörden unterliegen sollten. [5] Die Argumente Gönners

---

[1] Beiträge zur Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Prozesses AcP 4 (1821) S. 305 ff.

[2] Mittermaier war der emsigste Streiter gegen jede Administrativjustiz. Er plädierte in ausführlichen Abhandlungen, die jedes Argument der Anhänger der Administrativjustiz aufnahmen und zu widerlegen versuchten, für die Allzuständigkeit der ordentlichen Gerichte in Rechtstreitigkeiten, siehe hierzu AcP 12 (1829), S. 133 ff.,362 ff. 393 ff.; 17, (1834), S. 306 ff.; 21 (1838) S. 254 ff.; 22 (1839) 47 ff.; 23 (1840) S. 125 ff.; siehe auch Rüfner S. 141 f.

[3] a.a.O. (FN 1) S. 313 f.

[4] a.a.O. S. 328

[5] a.a.O. S. 352

hierfür hält er für nicht stichhaltig. [6]

Wichtigstes Argument gegen die von Gönner vorgeschlagenen Formen der Administrativjustiz ist für Mittermaier die mangelnde Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden:

"Wie kann erwartet werden, daß der Bürger Vertrauen zu dem Richter haben werde, wenn derjenige, welcher seit Jahren in administrativer Eigenschaft Rechte verletzte, oder bedrohte, da, wo der Bürger endlich einen gerechten Ausspruch über sein Recht erwartet, wieder als Richter auftritt, und nur den Namen ändert." [7]

Die Kompetenz der ordentlichen Gerichte in Administrativsachen berühre auch nicht die Souveränität des Regenten. Die gesetzgebende Gewalt des Fürsten sei von der ausführenden Gewalt zu unterscheiden. Die Verwaltungsbeamten seien die Diener des Gesetzes, das sie nur anwenden dürften, nicht aber souverän. Wenn sie wahre Rechte verletzten, müßten sie wie jeder Privatmann vor Gericht gezogen werden können. [8]

Seine Grundsätze präzisiert Mittermaier in einer späteren Stellungnahme noch einmal, die das Dogma der justizstaatlichen Doktrin geworden sind: "überall ist Justizsache, da wo es bei einer behaupteten Rechtsverletzung auf die

---

[6] a.a.O. S. 352 ff.

[7] a.a.O. S. 364; am Rande nur bemerkt Mittermaier, daß dieses Besorgnis dann wegfallen könnte, wenn ein Staatsrat die letzte Instanz bilde a.a.O. S. 369

[8] a.a.O. S. 329

Anwendung eines Gesetzes ankommt, unter welches der streitige Fall subsumiert werden kann, sobald nur dies Gesetz den Charakter hat, eine Norm zwischen Staat und Bürger zu begründen, oder die Absicht hat, auf eine bleibende Weise die Rechte der Einzelnen zu regulieren." [9]

4. 4 Mit einer recht polemisch gehaltenen Ablehnung der Ansicht Gönners tritt W.H. Puchta [1] an die Öffentlichkeit. Er wendet sich scharf gegen diese Verwaltungsjustiz, bei deren Namen "es einem fast unheimlich zu Muthe werden möchte." [2] Puchta bezweifelt, ob die Trennung der Civiljustizsachen in reine und gemischte - die Gönner dann administrative Justizsachen nenne - tatsächlich zutrifft. [3] Die Rechtsquelle - ob Civilgesetzbuch oder besondere Verordnung - könne keine besondere Art von Privatrecht, sondern nur ein unter besonderen Produktionsbedingungen in das Dasein getretenes Privatrecht erzeugen, da es unter

---

[9] AcP 12, S. 405

[1] Beiträge zur Gesetzgebung und Praxis des bürgerlichen Rechtsverfahrens Bd. I (1822) Er war der Vater des berühmten Pandektisten G.F. Puchta, nicht dieser selbst, wie von Werner angenommen, DVBl 1949, 170.

[2] a.a.O. S. 204

[3] a.a.O. S. 264

der Einwirkung öffentlicher Behörden entstanden sei.[4] Bei Landeskulturstreitigkeiten z.B. stehe kein anderes Recht im Streit als das gewöhnliche Eigentum. Zwar sei es richtig, daß dieses Eigentum durch Gesetze modifiziert werden könne, es bleibe aber dennoch ein Privatrecht.[5] Einen Grund, solche Streitigkeiten dem Richter zu entziehen gebe es nicht.[6] Bei der Beurteilung der Streitigkeiten, die einer administrativen Justiz übertragen würden, seien keine besonderen wissenschaftlichen oder technischen Kenntnisse nötig, die den gewöhnlichen Gerichten mangelten. Aufgabe des Richters sei es, ein ihm vorgetragenes tatsächliches Verhältnis, rechtlich zu würdigen und richtig zu verstehen, wobei er auch z.B. bei Mühlenstreitigkeiten nicht Müller gewesen sein müsse.[7] Die Kompetenz des ordentlichen Richters sei daher immer dann gegeben, wenn es auf den Schutz individueller Rechte ankomme, ohne Rücksicht darauf, ob das öffentliche Wohl berührt werde - dies sei vom Gesetzgeber schon bei Erteilung des Gesetzes zu berücksichtigen[8] oder ob sich das Recht unter dem Einfluß der öffentlichen Verwaltung gestaltet habe.[9]

---

[4] a.a.O. S. 269
[5] a.a.O. S. 269 f.
[6] a.a.O. S. 270
[7] a.a.O. S. 220
[8] a.a.O. S. 280
[9] a.a.O. S. 280

4. 5 Ähnliche Töne wie W.H. Puchta schlägt 1823 Siebenpfeiffer [1] an, der zu Beginn seiner Erörterung schon lapidar feststellt, administrative Justizbehörden seien "Exceptionalgerichte und schon darum verwerflich." [2] Siebenpfeiffer räumt ein, daß die Anwendung vieler administrativer Normen technische Kenntnisse, Übersicht über administrativen Verordnungen sowie Erfahrung und Übung erforderten, die in der Regel den Gerichten fehlten. Dafür fehlten den Administrativbehörden oft "tiefere Rechtsbildung, Rechtserfahrung, Rechtsübung und jener unerschütterlicher Rechtssinn, welche zu richterlichen Entscheidungen nothwendig sind." [3] Insbesondere aber fehle den Administrativbehörden die Unabhängigkeit, die den Richter ausmache. [4] Zu lösen wäre dieses Problem durch eine Behörde für Administrativjustizsachen, die aus Männern zusammengesetzt sei "welche administrative und Rechtskenntnisse zugleich besäßen, verbunden mit einer hinlänglichen Zahl technischer Mitglieder", denen dann "das Wesen des richterlichen Charakters, Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit" beizulegen sei. [5]

---

[1] Über die Frage unserer Zeit in Beziehung auf Gerechtigkeitspflege Heidelberg 1823

[2] a.a.O. S. 105

[3] a.a.O. S. 120

[4] a.a.O. S. 121

[5] a.a.O. S. 123; nicht zutreffend ist daher die Ansicht Simons S. 14, daß Siebenpfeiffer eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit noch unvorstellbar gewesen sei.

Die möglichen Vorurteile würden aber von den zu erwartenden Kosten einer solchen Einrichtung aufgewogen, so daß man es beim Alten, der alleinigen Kompetenz der ordentlichen Gerichte belassen solle. [6]

4. 6 Pfeiffers [1] Überlegungen gehen noch im Jahre 1831 von dem alten reichsrechtlichen Gegensatz von Justiz- und Regierungssachen aus, wobei er betont, daß der Begriff der Justizsache auch nach Auflösung des Alten Reiches unverändert geblieben sei. [2]
Aufgabe der Justiz sei die Entscheidung über Rechtsverletzung einzelner Staatsgenossen nach den bestehenden Gesetzen, [3] Aufgabe der Verwaltung sei es, unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit auf das Gemeinwohl hinzuwirken. [4] Aus dieser unterschiedlichen Aufgabenstellung leitet Pfeiffer dann den Unterschied zwischen

---

[6] a. a. O. S. 123

[1] Praktische Ausführungen aus allen Teilen der Rechtswissenschaft Bd. III 1831

[2] a.a.O. S. 197; Pfeiffer war Oberappellationsgerichtsrat in Kassel; zu Pfeiffer siehe auch Rüfner S. 139; Sellmann S. 67 ff. und Hattenhauer S. 139 ff.; zur Rechtslage in Kurhessen oben Kap. 2 3. 1. 2

[3] a.a.O. S. 185

[4] a.a.O. S. 186

Justiz- und Regierungssachen ab. Justizsachen seien "alle diejenigen Angelegenheiten, welche eine Entscheidung über die Verletzung des Privatrechtszustands aus dem Gesichtspunkt der Gesetzmäßigkeit erfordern", Regierungssachen seien hingegen die Angelegenheiten "wobey es auf eine Verfügung im Interesse des Gemeinwohls aus dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit" ankomme. [5] Mit diesen Grundsätzen hält Pfeiffer die Vorstellung einer Administrativjustiz für unvereinbar, da hierbei gegensätzliche Funktionen verschmolzen werden sollten. [6]

Gegen die Übertragung richterlicher Funktionen auf die Verwaltung spreche schon, daß ihr es an der Unabhängigkeit mangele, ohne die das Richteramt nicht existieren könne. [7] Auch fehle es an der erforderlichen Rechtskenntnis [8] sowie an dem Vertrauen in die Unparteilichkeit, da die mit der Administrativjustiz beauftragten Verwaltungsbehörden in den meisten Fällen als Richter in eigener Sache aufträten. [9] Schließlich beobachte das Verfahren der Verwaltungsbehörden - und hier wendet sich Pfeiffer gegen den Vorwurf der Umständlichkeit und Langsamkeit des ordentlichen Prozesses - nicht die

---

[5] a.a.O. S. 190
[6] a.a.O. S. 203
[7] a.a.O. S. 206
[8] a.a.O. S. 209
[9] a.a.O. S. 211

"abgemessenen Formen des Prozeßgangs, durch welche die Gründlichkeit und Sicherheit der richterlichen Erkenntnisse wesentlich bedingt" sei. [10]

Pfeiffer hält den Vorschlag, die Administrativgerichte von den Verwaltungsbehörden organisatorisch zu trennen, für sinnlos: Wenn diese Administrativgerichte von den Nachteilen, die ihre Verbindung mit der Verwaltung mit sich brächte, befreit würden durch die Trennung von der Verwaltung, so würden sie auch die angeblichen Vorteile verlieren. Das Institut wäre gänzlich sinnlos [11] und man könne ebensogut die administrativ-contentiösen Sachen den Civilgerichten übertragen. [12]

4. 7 Einen vorläufigen [1] Abschluß findet die Kontroverse 1835 mit der Arbeit Minnigerodes, [2] der als einziger Jurist aus dem Großherzogtum [3] zu dieser Frage ausführlicher Stellung [4] nimmt.

---

[10] a.a.O. S. 213

[11] a.a.O. S. 214

[12] a.a.O. S. 214

[1] nach Minnigerode nehmen noch Jordan und Kuhn ausführlicher Stellung für die Zuständigkeit der Gerichte

[2] Was ist Justiz- und was ist Administrativ-Sache?

[3] knapp ablehnend ohne nähere Begründung äußert sich noch 1832 Rühl

[4] allerdings ohne die Absicht, neue Argumente in die Diskussion einzuführen, so ausdrücklich S. 61

Auch für Minnigerode ist die Administrativjustiz eine "contradictio in adjecto". [5] Das Gesetz allein sei der feste und unabänderliche Grund des Urteils eines Richters, während der Verwaltungsbeamte Beweggründe zu berücksichtigen habe, die nach Zeit und Umständen wandelbar seien. [6] Dieser Gegensatz sei nicht mit Hilfe der Administrativjustiz überbrückbar. Minnigerode stellt noch einmal die wichtigsten Argumente der Gegner der Administrativjustiz - mangelnde Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, fehlende Rechtskenntnisse gegen die Argumente der Befürworter - besondere Verwaltungskenntnisse und schnelleres Verfahren - [7] und zieht daraus den Schluß, wenn soviel daran gelegen sei, die sogenannten Administrativjustizsachen von einer besonderen Behörde entscheiden zu lassen, so müsse diese als wahrhafte Justizbehörde errichtet werden, d.h. sie müsse von der Administration ganz getrennt, ganz unabhängig und mit Rechtsgelehrten besetzt sein. [8] Eine solche Behörde sei aber dann nur durch den Namen von der ordentlichen Justiz verschieden und belaste nur die Staatskasse. [9]

---

[5] a.a.O. S. 60
[6] a.a.O. S. 62
[7] a.a.O. S. 60 - 73
[8] a.a.O. S. 74
[9] a.a.O. S. 75

Bemerkenswerterweise hält Minnigerode die seit 1832 im Großherzogtum Hessen geltenden Bestimmungen über die Organisation der Administrativjustiz für keiner Erwähnung wert.

5. FÜR EINE UNABHÄNGIGE JUSTIZ IN ADMINISTRATIVSACHEN

Die Diskussion über die Administrativjustiz erschöpfte sich jedoch nicht mit dem Gegensatz zwischen ihrer Ablehnung und ihrer Verteidigung. Schon zu Beginn der Diskussion, Anfang der zwanziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, wurden Vorschläge in die Debatte eingebracht, die diese Frontstellung zu überwinden suchten und für eine unabhängige Justiz in Administrativstreitigkeiten plädierten.

Der Gedanke einer wie die ordentlichen Gerichte unabhängigen Administrativjustiz taucht sowohl bei Anhängern als auch bei den Gegnern der eigentlichen Administrativjustiz auf, er wird allerdings in der Regel verworfen oder nicht weiter verfolgt.

So hatte schon Nibler [1], wenn auch nur beiläufig, in seiner Auseinandersetzung mit den Thesen Gönners bemerkt, daß keine Bedenken gegen die Zuweisung der administrativcontentiosen Sachen an unabhängige Gerichte, wie es z.B. auch die Handelsgerichte darstellten [2], bestünden, ohne diesen Gedanken weiter auszuführen.

---

[1] AcP 3 (1819) S. 374 ff. siehe oben 4. 2.

[2] a.a.O. 374

Auch Siebenpfeiffer [3] und später Minnigerode [4] räumten ein, daß eine Unabhängigkeit der Administrativjustizbehörden viele Einwände gegen die Administrativjustiz gegenstandslos machen könne, sie halten aber eine unabhängige Verwaltungsjustiz neben der Civiljustiz für überflüssig und für eine zusätzliche Belastung der Staatskasse. Auch Pfizer hält eine Unabhängigkeit der Verwaltungsjustiz für wünschenswert, ohne dies aber zu einer unabdingbaren Forderung zu erheben. [5]
Dies aber macht zwei Diskussionsbeiträge zu Beginn der zwanziger Jahre des vorigen Jahrhunderts so bemerkenswert, die sehr entschieden eine unabhängige Justiz in Administrativsachen forderten.

5. 1. Der erste ausführlich begründete Vorschlag findet sich bei Kurz, der 1821 einen Entwurf für ein Verwaltungsgesetzbuch vorlegt. [1]
Kurz definiert zunächst den Begriff des Verwaltungsgesetzes. Dies seien gesetzliche Normen, "welche Rechte und Verbindlichkeiten entweder zwischen dem Staate einerseits und

---

[3] siehe oben 4. 5.
[4] siehe oben 4. 7.
[5] siehe oben 3. 3.

[1] Versuch einer Entwicklung der Grundsätze, nach welchen die Zweckmäßigkeit des Staatsorganismus in konstitutionellen Monarchien zu beurteilen ist nebst einem Grundrisse zu einem Verwaltungs-Gesetz-Buche; Anton Kurz war bayerischer Regierungsrat.

Personen in demselben andererseits oder zwischen Gemeinheiten (politischen Corporationen) einerseits und Bewohnern derselben andererseits zum Gegenstand haben." [2] Wenn Staat oder Gemeinden in Rechtsverhältnissen erschienen, die ihren Entstehungsgrund in konstitutionellen Gesetzen hätten, dann müßten die "zwischen ihnen und einzelnen Staatsgliedern obwaltenden Contestationen auch nur nach diesen Gesetzen beurteilt und von hierzu besonders beauftragten Gerichten geschlichtet werden." [3] Denn in Verwaltungssachen könnten ebenso wie in Privatrechtssachen Rechtscollisionen vorkommen, die nach einer richterlichen Entscheidung verlangten, [4] wenn auch die Verwaltungsgesetze wie auch die Verwaltung selbst sehr verschieden von den anderen Zweigen der Gesetzgebung oder der Staatsgeschäfte seien. [5] Die Behörden, die solche Entscheidungen in Verwaltungssachen träfen, müßten "durchaus unpartheyisch und ebenso unabhängig seyn als es die Civil- und Strafgerichte sind." [6]
Die Übertragung der Administrativjustiz an Kollegien oder die Entscheidung vorgesetzter Behörden

---

[2] a.a.O. S. 14
[3] a.a.O. S. 17
[4] a.a.O. S. 23
[5] a.a.O. S. 15
[6] a.a.O. S. 23

in Administrativjustizsachen ändere nichts an der Tatsache, daß hierbei die Verwaltung Richter in eigener Sache sei. [7] Solange die entscheidende Stelle selbst an der Verwaltung teilhätte, sei immer Willkür zu fürchten. [8]

Kurz wendet sich gegen den Begriff der administrativ-contentiosen Sachen im Sinne Gönners, wenn er fordert, daß Streitigkeiten zwischen Privaten und Staat oder Gemeinden, die " in Rechtsverhältnissen auftreten, die ihren Grund in den Civilgesetzen haben" vor die Civil-gerichte gehörten [9] und zwar auch dann, wenn die "Landeskultur oder andere nationalwirtschaftliche Interesse mit im Spiele seyn sollten." [10] Solche Interessen müßten vom Gesetzgeber durch feste Normen gesichert werden, wie alles, was das allgemeine Wohl und die öffentliche Verwaltung beträfe. [11]

---

[7] a.a.O. S. 133 f.

[8] a.a.O. S. 135; die zuständigen Beamten sollten nach Kurz Vorschlag als Partei, als Kläger oder Beklagte vor der Verwaltungsjustizbehörde auftreten

[9] a.a.O. S. 16 f.

[10] a.a.O. S. 131

[11] a.a.O. S. 131

5. 2 Deutlicher noch als Kurz geht Barth bei seinem Plädoyer für eine unabhängige Justiz in Administrativsachen [1] von dem Zweck des konstitutionellen Staates aus, nämlich die durchgehende Sicherheit der Rechte aller Staatsbürger zu gewährleisten. [2] Dies umfasse nicht nur die Sicherheit vor einer Rechtsverletzung durch Privatpersonen, sondern auch die Sicherheit des Staatsbürgers vor gesetzwidriger Beschränkung seiner Rechte durch den Staat. [3] Die Rechte der Staatsbürger würden durch die Justiz geschützt, deren Aufgabe es sei, über die Übereinstimmung der erhobenen Forderungen mit dem Gesetze zu entscheiden, wenn diese zwischen der Staatsverwaltung und den einzelnen Staatsgliedern oder zwischen diesen untereinander streitig würden. [4] Ein solcher Schutz sei aber nur durch eine ganz unabhängige Stellung der Gerichte gewährleistet, und nicht nur bei der Civil- und Strafjustiz, sondern auch im Hinblick auf die Administrativjustiz. [5] Die Grenze zwischen Civil- und Administrativjustiz versucht Barth

---

[1] Über die Notwendigkeit und Art der Trennung der Justiz von der Administration und Polizei in Staaten mit Verfassung Würzburg 1823

[2] a.a.O. S. 16

[3] a.a.O. S. 43

[4] a.a.O. S. 28

[5] a.a.O. S. 43

enumerativ zu bestimmen. Die Administrativjustiz habe über administrative Rechtsverhältnisse zu entscheiden, dies seien

a) jene Rechtsverhältnisse der Staatsglieder [6] untereinander, die auf durch den Staat erst geschaffenen Rechten beruhten, wie z.B. Gewerbsstreitigkeiten
b) Rechtsverhältnisse, die auf durch den Staats- oder Gemeindeverband begründeten Rechten und Pflichten beruhten, wie z.B. Reclamationen über eine zu hohe Besteuerung, Streitigkeiten über die Grenzen der Gemeindeaufsicht oder die Nichtaufnahme in eine Gemeinde [7]
c) Rechtsverhältnisse zwischen Staat oder Gemeinde einerseits und deren Beamten andererseits, die auf dem übernommenen Amt beruhten. [8]

Zur Organisation der Administrativjustiz schlägt Barth ein Collegium auf Bezirksebene vor, das in erster Instanz entscheiden solle. Die Mitglieder dieses Collegiums müßten von allen Verwaltungsgeschäften ausgeschlossen und inamovil sein. [9] Sie dürften

---

[6] hierunter begreift Barth Gemeinden und Einzelpersonen a.a.O. S. 66
[7] a.a.O. S. 67
[8] a.a.O. S. 69
[9] a.a.O. S. 85

bei ihrer Entscheidung nur die administrativen Gesetze und die Rechtstheorie zu Grunde legen, nicht aber irgendwelche in den Gesetzen nicht ausgedrückte Rücksichten auf das allgemeine Wohl. [10] Als letzte Instanz schlägt Barth dann ein oberstes Administrativjustizcollegium vor. Beiden Instanzen solle ein Staatsanwalt zugeordnet werden, der die Interessen des Staates wahren solle. [11]

Die Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Civil- und Administrativjustiz will Barth einem besonderen Kollegialorgan übertragen, das dann auch als Kassationshof fungieren solle. [12]

Diese Vorschläge Barths waren die wohl ausführlichsten, die für eine unabhängige Justiz in Administrativsachen eintraten.

Daneben ist noch ein anonym gebliebener Autor [13] zu nennen, der unter Hinweis auf die Allzuständigkeit der ordentlichen Gerichte in England [14] besondere Gerichte in Verwaltungssachen, wie sie für Handels- und Wechselsachen existierten, forderte. [15] Allen Vorschlägen für die Organisation einer unabhängigen Justiz in Administrativsachen war das gleiche Schicksal beschieden: sie blieben unbeachtet.

---

[10] a.a.O. S. 85

[11] a.a.O. S. 86

[12] a.a.O. S. 86

[13] Über den Umfang der richterlichen Gewalt mit besonderer Beziehung auf Württemberg in: Hofackers Jahrbücher Bd. I (1824) S. 165 - 208

[14] a.a.O. S. 197 ff.

[15] a.a.O. S. 205

6. B I L A N Z D E R D I S K U S S I O N

Eine Bilanz dieser Diskussion zeigt, daß auch zwischen den Befürwortern der Administrativjustiz eine Übereinstimmung nur in einem Punkt erzielt worden ist, was nämlich unter Administrativjustiz zu verstehen sei: die Entscheidung von Streitigkeiten, die mit der Verwaltung zusammenhängen, durch die Verwaltung selbst. [1]
Schon die nächste Frage, was Gegenstand dieser Administrativjustiz sein sollte, zeigt eine erhebliche Bandbreite der Antworten. Sie reicht von Gönner, der nur bestimmte, enumerativ aufgelistete Gegenstände, die er als eine besondere Art des Privatrechts auffaßt, der Administrativjustiz zuweisen will, über v. Weiler, der als Gegenstand der Administrativjustiz alle streitigen Fälle des öffentlichen Rechts betrachtet, bis zu v. Mohl, dessen Unterscheidung von Streitigkeiten zwischen Privaten auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts und Beschwerden von Privaten gegen Verfügungen der Verwaltung dogmatisch zukunftsweisend ist, der gleichwohl zu einer umfassenden Kompetenz der Administrativjustiz gelangt, da er die Rechtsverletzung als Kriterium für die Kompetenz der ordentlichen Justiz nur bei Streitigkeiten zwischen Privaten gelten lassen will.

---

[1] siehe Poppitz S. 192;

Ebensowenig ist bei der Frage der zweckmäßigen Organisation der Administrativjustiz eine Übereinstimmung festzustellen. Den Vorschlägen, besondere, von der eigentlichen Verwaltung getrennte Administrativjustizbehörden entweder innerhalb der Verwaltung oder gar unabhängige Verwaltungsjustizbehörden zu errichten, wie es Köstlin, Pfizer, Rotteck oder Kurz und Barth forderten, stand die unverbindliche Anregung entgegen, den die Administrativjustizsachen entscheidenden Beamten richterlichen Charakter zu verleihen (Gönner) und hierbei schützende Formen anzuwenden (Mohl).
Dies machte es den Gegnern der Administrativjustiz leicht, zur herrschenden Meinung in der Staatsrechtslehre dieser Zeit zu werden. Die Anhänger der justizstaatlichen Lösung, der Zuweisung aller Rechtsstreitigkeiten an eine, die ordentliche Gerichtsbarkeit, waren kurzfristig auch legislativ erfolgreich, als § 182 der Reichsverfassung von 1849 lapidar bestimmte: "Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte." [2]
Auch nach dem Scheitern der Revolution von 1848 blieb die justizstaatliche Theorie lebendig und wurde von

---

[2] abgedruckt bei Huber Dokumente I, S. 322; zur Entstehungsgeschichte siehe auch Werner DVBl. 1949, S. 169 ff.

Bähr [3] noch einmal exemplarisch zusammen gefaßt. [4]
Die Zukunft sollte der unabhängigen Verwaltungsjustiz gehören, wie sie 1863 zuerst in Baden und unter dem Einfluß der preußischen Reformen [5] im Großherzogtum Hessen mit Errichtung des Verwaltungsgerichtshofs 1875 eingeführt wurde. [6]
Unmittelbar siegreich in der wissenschaftlichen Diskussion blieben die Anhänger der Administrativjustiz, ihre Wirkung erschöpfte sich aber in der Verteidigung des status quo, d.h. Administrativjustiz durch die normalen Verwaltungsbehörden.
Soweit sie darüber hinausgingen und eine organisatorische Trennung in Verwaltungs- und Administrativjustizbehörden forderten, blieben diese Gedanken weitgehend unbeachtet und fanden keinen legislativen Niederschlag.

---

[3] Der Rechtstaat 1864; Bähr war wie sein Schwiegervater Pfeiffer (Hattenhauer S. 122) Richter am Oberappellationsgericht in Kassel

[4] Bähr hielt allerdings auch unabhängige Verwaltungsgerichte für denkbar, die aber in der Spitze mit dem höchsten ordentlichen Gericht vereinigt sein sollten, Rechtstaat S. 69 f.; vgl. auch Gliss S. 28 ff.

[5] Gneist, der Initiatior dieser Reform in Preußen nimmt von der wissenschaftlichen Diskussion des Vormärz kaum Notiz. Einen Einfluß auf seine Vorstellungen hat v. Pfizer, den er als einzigen erwähnt und dessen Vorschlag er als Rechtsprechung innerhalb der Verwaltung deutet und als Abschluß der älteren (d.h. reichsrechtlich inspirierten) Epoche würdigt, Rechtstaat (1. Aufl.) S.146 f., 197 (Anm. 58). Die Parallele der pr. Organisation (Kreisausschuß - Provinzialausschuß - VGH) mit Vorschlägen z.B. Barths wäre noch zu überprüfen.

[6] siehe hierzu Weitzel DVBl 1975, 869 und unten Kapitel 6

Die Ausnahme bildet in dieser Hinsicht das Großherzogtum Hessen. In zwei Verwaltungsreformen, 1821 und 1832, wurde mit Staatsrat und Administrativjustizhof ein zweistufiger Instanzenweg geschaffen, der der Administrativjustiz in Hessen den eigenen organisatorischen Rahmen gab.

FÜNFTES KAPITEL

1. DER FRÜHE VERFASSUNGSSTAAT: DIE REFORMEN VON 1821

1. 1 DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER VERFASSUNG

Die Gründung des Deutschen Bundes auf dem Wiener Kongreß [1] hatte den Rahmen geschaffen, in dem das politische Leben Deutschlands sich für fünfzig Jahre bewegen sollte. Art. 13 der Bundesakte formulierte den Grundsatz für die innere Entwicklung der Gliedstaaten: "In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden", wobei die Frage ausgeklammert blieb, ob diese Verfassung altständisch oder repräsentativ sein sollte. [2]
Die Forderung nach einer Verfassung für das Großherzogtum kam dann aus unterschiedlichen Richtungen [3], die bürgerlich-liberale Verfassungsbewegung war im Jahre 1819 so stark, daß der Großherzog die Einberufung der Landstände

---

[1] Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815, abgedruckt bei Huber Dokumente I S. 75

[2] zu den Verhandlungen des Wiener Kongresses über die deutsche Verfassungsfrage vgl. Huber I S. 543 ff.

[3] zur Entstehung der Verfassung von 1820 vgl. die ausführlichen Darstellungen von Andres und Müller; eingeleitet wurde die Verfassungsbewegung durch die Adresse des Fürsten Wilhelm von Solms-Braunfels an den Großherzog, der im Namen von dreizehn hessischen Standesherrn am 15.2.1816 die Wiedereinführung der 1806 aufgehobenen Landstände forderte, Müller S. 9

und eine Verfassung versprechen mußte. [4]

Ganz im Geist der Karlsbader Beschlüsse gab allerdings das Edikt über die Landständische Verfassung des Großherzogtums vom 18. März 1819 [5] den Ständen, die zwei Kammern bilden sollten, nur wenig Rechte, die über das Recht der Steuerbewilligung hinausgingen. [6]

Dieses Edikt stieß in der hessischen Öffentlichkeit auf heftige Kritik, fiel es doch weit hinter die Errungenschaften der anderen süddeutschen Staaten zurück. [7]

Als am 17. Juni 1820 der Landtag eröffnet werden sollte, blieben siebenundzwanzig der gewählten fünfzig Abgeordneten der Zweiten Kammer der Vereidigung fern. [8]

---

[4] Verordnung vom 18.2.1819 (Archiv II S. 759); die Anfänge dieser bürgerlichen Verfassungsbewegung sind mit dem Namen der Advokaten Georg Rühl und Heinrich Karl Hofmann sowie des Justizkanz**leirats** Ferdinand Beck verknüpft, die im November 1817 allen Bundestagsgesandten eine Denkschrift mit der Forderung nach einer Repräsentativverfassung für das Großherzogtum überreichten; siehe Andres S. 126; Müller S. 16; Spangenberg S. 42

[5] Archiv III S. 66; in Karlsbad - wo das Großherzogtum nicht vertreten war - hatte Friedrich von Gentz auf Veranlassung Metternichs die Meinung verfochten, Art. 13 BA lasse nur altständische, nicht aber repräsentative Verfassungen zu; vgl. Huber I, 643; Brandt S. 51 ff.

[6] das Finanzgesetz konnte ohne Zustimmung der Landstände nicht in Vollzug gesetzt werden, an die Zustimmung konnten keine Bedingungen geknüpft werden (Art. 15), bei Gesetzen waren die Stände nur gutachtlich zu hören, wenn nicht ihre Mitwirkung wie z.B. bei Polizeigesetzen gänzlich ausgeschlossen war (Art. 20).

[7] Nassau hatte seit dem 1.9.1814, Bayern seit dem 26.5.1818, Baden seit dem 22.8.1818 eine Verfassung, Württemberg sollte sie am 25.9.1819 erhalten, Huber I S. 317 f.

[8] Spangenberg S. 53

Dies zwang den Großherzog auf die Vermittlungsvorschläge einiger Abgeordneter zur Ergänzung des Märzedikts einzugehen. [9] Außenpolitisch erleichtert wurde dies ihm, als Art. 54 der Wiener Schlußakte in Interpretation des Art. 13 der Bundesakte ausdrücklich beide Formen einer ständischen Vertretung anerkannte. [10]
Als im Oktober 1820 die Regierung eine weitergehende Verhandlungsbereitschaft zeigte, gingen die Verhandlungen mit den beiden Kammern zügig voran. [11] In Anlehnung an die bayerische und die württembergische Verfassung wurde ein Entwurf erstellt, der die Billigung beider Kammern fand. [12] Am 17. Dezember 1820 unterschrieb der Großherzog die Verfassungsurkunde, [13] die der Ständeversammlung am 21. Dezember 1820 feierlich übergeben wurde. [14]

---

9 vgl. hierzu Müller S. 75 ff.
10 siehe hierzu Huber I S. 646 ff.
11 siehe Spangenberg S. 23
12 siehe Büttner S. 42; Schnabel II S. 83; Spangenberg S. 56
13 Archiv III S. 220 ff.
14 zum Streit, ob die hessische Verfassung oktroyiert oder vereinbart war, Hartung S. 198 und Huber I S. 336

1. 2 DIE REGELUNGEN DER VERFASSUNG VOM 17. DEZEMER 1820

Ausgehend vom sog. monarchischen Prinzip, das jeder der süddeutschen konstitutionellen Verfassungen zu Grunde lag, [1] vereinigte der Großherzog alle Rechte der Staatsgewalt in sich; nur in Ausübung dieser Rechte war er nun durch die Verfassung gebunden. [2] Der Monarch war daher nicht ein Organ des Staates, sondern alleiniger Träger der Souveränität,dem die hessische Verfassung demgemäß auch ein Notrecht zubilligte, "die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrecht ausfließenden Verordnungen und Anstalten zu treffen, und in dringenden Fällen das Nöthige zur Sicherheit des Staats vorzukehren." Ausgeschlossen von der Mitwirkung der Stände war auch das gesamte Heerwesen. [3]

Die Landstände bestanden aus zwei Kammern: die Erste Kammer setzte sich zusammen aus den Prinzen des großherzoglichen Hauses, den Standesherrn, einem Vertreter der katholischen und der evangelischen Kirche, dem Kanzler der Landesuniversität Gießen und höchstens zehn vom Großherzog berufenen Staatsbürgern. [4] Die Zweite Kammer wurde

---

[1] siehe hierzu Huber I S. 651 ff.; Bockenförde S. 146 ff.
[2] Art. 4 Abs. 1 der Verfassungsurkunde (VU)
[3] Art. 74 VU
[4] Art. 52 VU

gebildet aus sechs Mitgliedern des im Lande ansässigen Grundadels, zehn Abgeordneten der Städte Darmstadt, Mainz [5] Gießen, Friedberg, Alsfeld, Worms, Offenbach und Bingen sowie vierundreißig Abgeordneten aus den Übrigen Städten und Landgemeinden. [6]

Das Recht der Stände, an der Gesetzgebung mitzuwirken, formulierte Art.72 VU: "Ohne Zustimmung der Stände kann kein Gesetz, auch in Bezug auf das Landes-Polizei-Wesen gegeben, aufgehoben oder abgeändert werden", wobei im Sinne des konstitionellen Staatsrechts unter Gesetz nur jede allgemeine Norm begriffen wurde, die in Freiheit oder Eigentum eingriff. [7] Das Recht der Gesetzesinitiative hatten die Stände nicht, allein der Weg einer Petition an den Großherzog, ein neues Gesetz zu erlassen, war eröffnet. [8] Neben der Mitwirkung an der Gesetzgebung war das wichtigste Recht der Landstände die Beteiligung an

---

[5] diese stellten zwei Abgeordnete

[6] Art. 53 VU; Die Abgeordneten wurden in einem dreistufigen indirekten Wahlverfahren gewählt: die in der Gemeinde wohnenden Staatsbürger wählten zunächst Bevollmächtigte, diese wählten Wahlmänner, die wiederum die Abgeordneten wählten (Art. 57 VU). Wählbar zur Zweiten Kammer war nur, wer als adliger Grundbesitzer mindestens 300 Gulden, ansonsten mindestens 100 Gulden an directen Steuern zahlte oder als Staatsdiener wenigstens 1000 Gulden bezog (Art. 55 VU). Dieser strenge Wahlzensus gab im Großherzogtum insgesamt nur 988 Bürgern das passive Wahlrecht, Spangenberg S. 53.

[7] siehe Huber I S. 346

[8] Art. 76 VU

der Finanzgewalt des Staates. Art. 64 gab den Ständen das unbeschränkte Steuerbewilligungsrecht: "Ohne Zustimmung der Stände kann keine directe oder indirecte Auflage ausgeschrieben werden." Der Haushaltsplan war den Ständen vorzulegen und über die Verwendung der Mittel hatte die Regierung Rechenschaft abzulegen. An die Bewilligung des Haushalts durften jedoch keine Bedingungen geknüpft werden. [9] Das Haushaltsgesetz wurde auf drei Jahre gegeben, [10] nach Ablauf dieser Zeit konnte es noch sechs Monate weitergelten, wenn die Stände das neue Finanzgesetz ablehnten. [11]

Zwei Regelungen der Verfassung hatten unmittelbare Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur des Großherzogtums:

Art. 32 VU normierte die Unabhängigkeit der Justiz:

> "Das Materielle der Justiz-Ertheilung und das gerichtliche Verfahren, innerhalb der Gränzen seiner gesetzlichen Form und Wirksamkeit, sind von dem Einflusse der Regierung unabhängig."

Dies forderte die Trennung der Justiz von der Verwaltung auf der unteren Verwaltungsebene der althessischen Provinzen.

Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit für die Beachtung der Verfassung - ausgesprochen in Art. 109 VU - bedingte die Auflösung der kollegialen Struktur des Staats-

---

[9] Art. 68 VU
[10] Art. 67 VU
[11] Art. 69 VU

ministeriums und Teilung in Ministerialdepartements, an deren Spitze der verantwortliche Minister stand. Die durch die Verfassung bedingten Reformen der Verwaltungsorganisation , wozu noch die Errichtung eines Staatsrats kam, veränderten die Struktur der Verwaltungskontrolle im Großherzogtum.

2. DIE TRENNUNG DES GESAMT-MINISTERIUMS

Mit Verordnung vom 28. Mai 1821 über die Organisation der obersten Staatsbehörden [1] wurde das Ministerium in drei Departements getrennt, d.h. die schon bestehenden, aber im kollegialisch geführten Ministerium vereinigten drei Departements wurden organisatorisch selbständig unter der Führung eines hierzu bestellten Ministers. [2] Es wurden demgemäß ein Ministerialdepartement des Innern und der Justiz, der auswärtigen Angelegenheiten und des großherzoglichen Hauses und der Finanzen gebildet, die weitgehend die gleichen Aufgaben wie zuvor die unselbständigen Abteilungen erhielten. [3]

Diese Trennung des Gesamt-Ministeriums in Ressorts mit monokratischer Führung war die Voraussetzung, eine Verantwortlichkeit der Minister für die Beachtung der Verfassung gesetzlich auszugestalten. [4]

---

[1] Archiv III S. 267

[2] Abschnitt VI der VO

[3] neben diesen drei Ministerien wurde aus Ober-Kriegskolleg und Generaladjudantur das Kriegs-Ministerialdepartement gebildet, dessen Leitung dem Großherzog unmittelbar oblag, Archiv III S. 388,VO vom 4. Juli 1821. Bald wurde statt Ministerial-Departement die Bezeichnung Ministerium üblich.

[4] das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister und obersten Staatsdiener vom 4. Juli 1821 bildete einen integrierenden Teil der Verfassung (Art. 9); Archiv III S. 391

Entsprechend der konstitutionellen Staatstheorie [5] konnten Befehle des Regenten, "welche zu gesetzwidrigen Handlungen führen könnten ... nur in einem Mißverständnis gegründet sein" [6] und begründeten, da die Person des Regenten unverletzlich war, die Verantwortlichkeit der Minister, [7] die formal durch Gegenzeichnung der großherzoglichen Verordnungen ihre Verantwortung zum Ausdruck brachten. Diese Verantwortung bestand aber nicht gegenüber den Landständen, sondern war eine strafrechtliche Verantwortlichkeit, die in einer Anklage vor dem Oberappellationsgericht realisiert wurde. [8]
Diese Reform leitete allerdings auch im Großherzogtum den Abbau der bisherigen Selbstregierung des Fürsten ein.
Die Regierungsgewalt verlagerte sich nun stärker auf die nun in die Verantwortung gezogenen Minister. [9]
Diese neue Ministerialorganisation war eine Arbeit du Thils [10], der hier die im Zuge der Zeit liegende Abkehr vom Kollegial-

---

5 siehe hierzu den Überblick bei Bockenförde S. 146 ff.

6 so der Vorspruch des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der Minister und obersten Staatsbeamten vom 5. Juli 1821, Archiv III S. 391; allgemein zur Rechtslage im Großherzogtum siehe die Arbeiten von Gessner und Esselborn

7 die Gegenzeichnung war gesetzlich geregelt in Abschnitt VII der VO über Organisation der obersten Staatsbehörden

8 ein Minister konnte in den Anklagestand versetzt werden durch den Großherzog, entweder aus eigenem Entschluß oder, wenn beide Kammern gemeinschaftlich eine Anklage überreichten (Art. 4)

9 siehe allgemein hierzu Knemeyer S. 303

10 nach seinen Angaben, Ulmann, du Thil S. 12

prinzip aufgriff und in die Tat umsetzte. [11]
Dennoch konnte die Verordnung vom 28. Mai 1821 einen konservativen Zug mit eigener hessischer Prägung nicht verleugnen, indem die darin geregelte Geschäftsordnung noch etliche Elemente der alten Kollegialverfassung beibehielt.
Die Minister hatten zwar das unmittelbare Vortragsrecht beim Großherzog, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministerien war eine Angelegenheit jedoch zuerst an ein Plenum zu bringen, bevor sie dem Großherzog vorgelegt wurde. [12] Dieses Plenum bestand aus den Ministern und den Geheimen Staatsräten, die in jedem Ministerium angestellt waren und Sitz und Stimme im Plenum hatten. [13]
Bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Ministeriums, bei denen der Minister überstimmt zu werden drohte, konnte er - und dies zeigt deutlich, daß er seine Meinung nicht wie ein monokratischer Behördenchef durchzusetzen vermochte - nur den "in Beratung stehenden Gegenstand an das Plenum bringen." [14] Das kollegialische Prinzip in der

---

[11] die Ressorttrennung war in Württemberg und Bayern schon 1806 erfolgt, Hausherr S. 195

[12] Abschnitt IV der VO

[13] daneben waren in den Ministerien noch Ministerialräte mit beratender Stimme tätig

[14] Abschnitt VIII der VO

Geschäftsordnung wird auch an der Tatsache deutlich, daß sämtliche Berichte des Ministeriums an den Großherzog neben dem Minister auch von den Geheimen Staatsräten zu unterzeichnen waren. [15]
Eine weitere Nähe der Organisation zum Kollegialprinzip zeigt auch die Regelung, nach der bei bestimmten Gegenständen wie Beratung des Staatshaushalts, Einberufung, Schließung, Vertagung oder Auflösung der Landstände und bei anderen schwierigen Angelegenheiten die Sache auf Antrag eines Ministers vor dem Plenum beraten werden mußte. [16] Diese Einschränkungen der Leitungsgewalt gaben dem Minister eigentlich nur zwei wesentliche und ihm allein zustehende Rechte: das unmittelbare Vortragsrecht beim Großherzog und die Schlußzeichnung sämtlicher Verfügungen des Ministeriums. [17] Der Schritt zur modernen, monokratischen Organisation der Ministerialinstanz war daher nur halbherzig durchgeführt. Unter einem energischen dirigierenden Minister wie du Thil, der das Vertrauen seines Regenten hatte, konnte dieser Schritt trotz der Schranken in der Geschäftsordnung vollzogen werden. Zunächst war jedoch noch trotz des äußeren Anscheins eine weitgehende kollegialische Behandlung der Geschäfte mit der Möglichkeit

---

15 Abschnitt VII der VO; demgemäß waren diese Staatsdiener auch der gleichen Verantwortlichkeit wie die Minister unterworfen, Art. 2 des Gesetzes vom 5. Juli 1822, siehe auch Esselborn S. 93 zu dem in der Verantwortung stehenden Personenkreis

16 Abschnitt V der VO

17 Abschnitt VII Abs. 1 - 2 der VO

einer internen Verwaltungskontrolle in der Ministerialebene noch vorhanden.

3. JUSTIZ UND VERWALTUNG AUF DER UNTEREN VERWALTUNGSEBENE

3.1 DIE TRENNUNG DER JUSTIZ VON DER VERWALTUNG: LANDRAT UND LANDGERICHT

Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz in Art. 32 der Verfassungsurkunde hatte neben seinem materiellen Gehalt auch die formale Folge, daß nun auch auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene Justiz und Verwaltung getrennt wurden, wie dies zuvor 1803 auf Provinzialebene geschehen war. Diese Absicht war schon in der Verordnung über die Einführung einer gleichförmigen Justizverfassung angekündigt worden [1] und wurde nun unter dem 14. Juli 1821 durchgeführt. [2] Die Provinzen Oberhessen und Starkenburg wurden in 13 bzw. 11 Landrats- und Landgerichtsbezirke eingeteilt, die in der Regel mehrere alte Amtsbezirke umfaßten. [3]
In Rheinhessen blieb die Organisation unverändert.
Die Landräte hatten in allen "Regierungs- und Administrativ-Sachen" dieselben Kompetenzen, die vor der Trennung

---

[1] VO vom 4.12.1817, Archiv II S. 444 unter I 3

[2] VO, die Eintheilung des Landes in Landraths- und Landgerichtsbezirke betr., Archiv III S. 397

[3] L. Schneider S. 10

der ehemalige Justizbeamte hatte, [4] den Landrichtern stand die Strafjustiz und die Zivilgerichtsbarkeit in ihrem Bezirk zu. [5]

Allerdings waren den Landräten ebenfalls noch erhebliche Rechtsprechungsaufgaben zugewiesen, die vor allem Übertretungen polizeilicher Maßregeln und die Forstgerichtsbarkeit betrafen. [6]

Es verdeutlicht die vorsichtige hessische Art, Verwaltungsreformen zu betreiben, daß diese Trennung von Justiz und Verwaltung versuchsweise schon im Jahre 1815 für das Amt Darmstadt eingeführt worden war, in dem die Geschäfte unter zwei gleichrangige Beamte verteilt wurden, von denen der eine die Justizangelegenheiten, der andere die Polizeisachen bearbeitete, ohne daß schon eine organisatorische Trennung erfolgte. [7]

---

4 § 1 der Amtsinstruktion für die Großherzoglichen Hessischen Landräte (AmtsI) vom 28. November 1821 Archiv III S. 454

5 § 1 der Dienst-Instruktion für die Großherzoglich-Hessischen Landrichter vom 3. Dezember 1821 (DI), Archiv III S. 483

6 z.B. der Bestimmungen über Maß und Gewicht, über Fluß- und Dammbau, verbotenes Feuermachen an gefährlichen Orten usw., siehe die ins Einzelne gehende Aufzählung in § 16 AmtsI

7 siehe Eigenbrodt Handbuch I, S. 110 f.; zur Vorbereitung war ferner 1819 eine Visitationskommission für alle Ämter gebildet worden, VO vom 6. Dezember 1819, Archiv II S. 923

3. 1. 1 Die Aufgaben des Landrats in Administrativjustizsachen

Die Rechtslage in den althessischen Provinzen hinsichtlich der bislang der Entscheidung der Gerichte entzogenen Streitigkeiten [1] blieb unverändert. Ausgehend von dem Sprachgebrauch in Rheinhessen sprach die Amts-Instruktion auch hier nun von Fällen der administrativen Justiz. [2] Zur eigenständigen Entscheidung in erster Instanz war der Landrat nur in wenigen Fällen befugt, so bei Beschwerden der Zinspflichtigen gegen die Zusammenlegung von Grundstücken [3] oder über streitige Fragen am Allmende-Genuß. [4] Ansonsten war der Landrat in Administrativjustizsachen nur als Kommissar der vorgesetzten Provinzialregierung

---

[1] siehe oben Kap. 2 unter 3. 1. 3

[2] § 32 AmtsI zählt als Fälle der administrativen Justiz auf: "Theilungen von Gemeinheiten und Auseinandersetzungen zwischen Eigentümern und Berechtigten eines mit Behol-zigungs-, Mast- oder Weide-Berechtigten belasteten Bodens, Verwandlung der Zehnten in Grundrenten, Theilung von geschlossenen mit Zinsen und Diensten behafteten Gütern, einzelner Grundstücke und Gebäude, in Ansehung des Abkaufs, Umwandlung und Übertragung der Abgaben und Dienste auf Theile des Ganzen, Ausscheidung und Ablösung der Frohnden, Entschädigungs-Bestimmung der Leibherrn wegen der aufgehobenen Leibeigenschaft, Umwandlungen der herrschaftlichen Schafweid-Berechtigungen in Grund-Renten, Untersuchung der Wildschäden"

[3] § 32 Abs. 2 AmtsI, die Zusammenlegung wurde von der Steuerbehörde verfügt

[4] Ausschreiben der Provinzialregierung Starkenburg vom 24.9.1827 (Slg-Ausschreiben-DA)

tätig. Er hatte die Untersuchung zu führen und dann die Akten mit einem umfassenden Bericht der Regierung vorzulegen. [5] Anders als in Rheinhessen wurde das Verfahren in Administrativjustizsachen nicht weiter geregelt, sondern es wurde auf die Bestimmungen in den jeweilig anzuwendenden Gesetzen verwiesen. [6]

Bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Landrat und Landrichter waren beide gehalten, ihrer vorgesetzten Behörde zu berichten. Bei Gefahr im Verzug sollten beide jedoch zuvor versuchen, sich in einer persönlichen Besprechung zu einigen. Ansonsten war die Entscheidung der vorgesetzten Behörden abzuwarten. [7]

---

[5] § 32 Abs. 1 AmtsI

[6] § 32 Abs. 1 AmtsI

[7] so § 12 AmtsI und § 3 DI unter Bezugnahme auf § 6 der VO vom 14. Mai 1814

3. 1. 2 Die Kritik auf dem 2. Landtag 1823 an dieser Aufgabenverteilung

Die Kompetenzverteilung zwischen Landrat und Landrichter blieb nicht ohne Kritik auf dem nächsten Landtag.
Der Abgeordnete von Schenck zu Wäldershausen legte der Zweiten Kammer während des 2. Landtags im Jahre 1823 einen Antrag vor, in dem die Staatsregierung ersucht werden sollte,

"entweder die Justiz von der Verwaltung aufs schärfste zu trennen, oder wie es ehedem war, beide wieder völlig zu vereinigen." [1]

Der Abgeordnete begründete seinen Antrag damit, daß man im Großherzogtum nur dem Namen nach die Administration von der Justiz getrennt habe, ihr in Wirklichkeit aber einen großen Teil der Justiz unter dem Namen Administrativjustiz belassen habe. Hierdurch sei die Justiz von der Administration keineswegs getrennt, sondern nur zersplittert worden.
Der Abgeordnete forderte daher, - wenn man nicht zum alten Zustand zurückkehren wolle - die Justiz von der Verwaltung nun wirklich zu trennen, indem "Klagen gegen die Rechtlichkeit des Verfahrens der Administrativbehörden bei den Justiztribunalen angebracht und von diesen entschieden werden."

---

[1] 2. LT Zweite Kammer Beilagen Bd. I Nr. CX S. 85

Die Beratungen über diesen Antrag verliefen kontrovers und hatten unterschiedliche Ergebnisse. Der mit der Berichterstattung beauftragte Zweite Ausschuß der Zweiten Kammer lehnte den Antrag ab. [2] Der Abgeordnete Schweikart räumte als Berichterstatter vor dem Plenum zwar ein, daß die Abgrenzung zwischen Justiz und Verwaltung mit Mängeln behaftet sei. Dies sei aber auf die fehlende Gesetzgebung in diesem Punkt zurückzuführen, die seitens der Staatsregierung jedoch angekündigt worden sei, wie § 10 der Dienst-Instruktion für die Landrichter zeige, nach der die Administrativjustiz nur provisorisch bis zu einer künftigen Gesetzgebung den Landräten übertragen sei. [3] Die Schaffung eines neuen Gesetzbuches bedürfe sorgfältigster Forschung und tiefstes Nachdenken. Die hierfür erforderliche Zeit solle man abwarten. [4]

In den Plenumsberatungen der Zweiten Kammer [5] konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage der dem Landrat übertragenen Strafgewalt, die der Antragsteller nun in den Vordergrund rückte. [6] Allgemein wurde in der Diskussion auf die

---

[2] 2. LT 1823/1824 Zweite Kammer Beilage Bd. I Nr. CXI S. 88

[3] a.a.O. S. 87

[4] a.a.O. S. 88

[5] 2. LT 1823/24 Zweite Kammer Protokolle Bd. II Nr. L S. 6 - 12; zu der personellen Zusammensetzung der Zweiten Kammer vgl. Büttner S. 84 - 86

vorbildlich klaren Regelungen in Rheinhessen hingewiesen. [7] Demgegenüber erklärte der Abgeordnete v. Grolman als Sprachrohr der Regierung, [8] die Trennung der Justiz von der Verwaltung sei nicht gemäß den neuen Grundprinzipien der Theorie erfolgt, sondern man sei mit der größten Schonung der bestehenden Verhältnisse zu Werke gegangen und habe den Landräten nur das überwiesen, was nach der bestehenden Gesetzgebung zu den Befugnissen der Verwaltung gehöre. [9] Die Mehrheit der Zweiten Kammer überzeugte dies nicht, sie verwarf das Votum ihres Zweiten Ausschusses und nahm den Antrag an. [10]

Der Zweite Ausschuß der Ersten Kammer schlug ebenfalls die Annahme des Antrags vor, allerdings nur hinsichtlich der Strafbefugnis der Landräte. [11] Die Administrativjustiz solle den Landräten belassen werden, da es sich bei den Administrativjustizsachen um Angelegenheiten handele, bei denen zugleich auch polizeiliche Rücksichten genommen

---

[7] a.a.O. S. 7 - 11, von den rheinhessischen Abgeordneten Braun, Wieger und Metternich

[8] Friedrich v. Grolman war der Bruder des Staatsministers Karl v. Grolmans, siehe HB III S. 152 - 168

[9] a.a.O. S. 9 f.

[10] 2. LT 1823/24 Zweite Kammer Protokolle Bd. II Nr. LIV S. 57

[11] 2. LT 1823/24 Erste Kammer Protokolle Nr. XXXVII S. 140, Berichterstatter war der Kanzler Dr. Arens, ein Schwager des Staatsministers v. Grolman; zu seiner Person siehe Büttner S. 29 f.

werden müßten. Sie eigneten sich auch zunächst zu einer gütlichen Ausgleichung, und erst nach einem erfolglosen Versuch dazu zu einem prozessualischen Verfahren. Deshalb sei die Verwaltungsbehörde immer zu beteiligen, wie auch die Justizbehörden bei der urkundlichen Feststellung z.B. der Gemeinheitsteilungen ebenfalls beteiligt seien. Im übrigen werde bei Streitigkeiten über einzelne Punkte der Rechtsweg von der Verwaltungsbehörde nicht verweigert. Es bestehe somit eigentlich kein Grund, den augenblicklichen Zustand zu ändern. [12] Die Erste Kammer stimmte dieser Empfehlung ohne eingehendere Aussprache zu. [13]

Dies war das einzige Mal, daß sich zur Administrativjustiz im Landtag kritische Stimmen erhoben. Die lebhafte juristische Diskussion in Deutschland über die Zulässigkeit der Administrativjustiz fand im politischen Leben des Großherzogtums kein Echo. [14]

---

[12] 2. LT 1823/24 Erste Kammer Beilage Nr. XCV S. 85
[13] 2. LT 1823/24 Erste Kammer Protokolle Nr. XXXVII S. 140
[14] dies betont auch Eigenbrodt, Verhältnis S. XI

3. 2 DIE VERHÄLTNISSE IN DEN STANDESHERRLICHEN GEBIETEN DES GROSSHERZOGTUMS

Das Verhältnis zwischen Justiz und Verwaltung gestaltete sich in den standesherrlichen Gebieten des Großherzogtums unübersichtlicher als in den anderen Gebieten, da auf der unteren Verwaltungsebene den Standesherrn dort ein, wenn auch bescheidener Einfluß zustand, der in Konkurrenz mit den staatlichen Behörden trat.

Der Wiener Kongreß hatte die frühere Stellung des durch den Rheinbund mediatisierten reichständischen Adels [1] nicht wiederhergestellt, wie dessen Vertreter gehofft hatten, [2] sondern schließlich dem Großherzogtum noch weitere standesherrliche Gebiete angefügt. [3]

---

[1] Art. 24 der Rheinbundakte vom 12. Juli 1806, abgedruckt bei Huber Dokumente I, S. 26 ff.; im Großherzogtum wurden die staatsrechtlichen Verhältnisse der Standesherrn mit Deklaration vom 1. August 1807 (Archiv I S. 95), die Verhältnisse der ehemaligen unmittelbaren Reichsritterschaft mit Deklaration vom 1. Dezember 1807 (Archiv I S. 161) geregelt; zur verfassungsrechtlichen Lage der Standesherrn in Deutschland vgl. Schier S. 9 - 19, zur sozialen Entwicklung Gollwitzer S. 19 - 44, speziell für das Großherzogtum siehe Weiss S. 281 - 341 und die Darstellung von Heyer.

[2] Heyer S. 44

[3] die ein Viertel des Staatsgebiets ausmachten, vgl. die Aufstellung bei Heyer S. 2 ff. (1806) und S. 14 (1816)

Bundesrechtlich gesichert wurde die Stellung der Standesherrn durch Art. 14 der Deutschen Bundesakte [4], nach dem die Rechte der Standesherrn in den Bundes-Staaten gewährleistet waren. [5] Im Großherzogtum wurde die Stellung der Standesherrn durch Edikt vom 27. März 1820 geregelt, das gemäß Art. 37 VU einen integrierenden Teil der Verfassung bildete.

Für ihre Gebiete verblieb den Standesherrn die Gerichtsbarkeit 1. und 2. Instanz, deren Kompetenz der der landesherrlichen Justizbehörden entsprach. [6] Eine Einwirkung auf die Amtsführung der Gerichte stand den Standesherrn nicht zu. [7] Abweichend von der Regelung der Deklaration vom 1. August 1807, nach der der großherzogliche Fiskus nie dort Recht nahm, [8] waren die standesherrlichen Gerichte nun auch in Fiskalsachen kompetent, wenn es die landesherrlichen Gerichte ebenfalls waren. [9]

Die Verwaltung der niederen Polizei war Aufgabe der standesherrlichen Justizbeamten, die diese Aufgabe noch

---

[4] abgedruckt bei Huber, Dokumente I S. 75

[5] Vorbild sollte die bayerische Verordnung vom Jahre 1807 sein (so ausdrücklich Art. 14 BA)

[6] §§ 25, 28 des Edikts, Archiv III S. 95

[7] so ausdrücklich § 25

[8] § 19 der Deklaration, Archiv I S. 95

[9] § 30 des Edikts

provisorisch miterfüllen konnten. [10] Die Aufsicht durch besondere landesherrliche Hoheitsbeamte entfiel [11], allerdings um den Preis, daß die Standesherrn nur noch in enumerativ aufgeführten Fällen in die Amtsführung ihrer Beamten in Polizeisachen eingreifen konnte, in denen ihnen dann ein eigenes Entscheidungsrecht zustand. [12]

Ansonsten waren die standesherrlichen Beamten in Ausübung der Polizeigewalt nur an die landesherrlichen Gesetze gebunden und für deren Befolgung dem Großherzog bzw. den Staatsbehörden verantwortlich. [13]

Aber auch wenn der Standesherr zur eigenen Entscheidung befugt war, stand der Rekurs an die Regierung offen, allerdings durften die Provinzialbehörden die Entscheidung nur hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit prüfen. Fanden sie die Entscheidung nur unzweckmäßig, so war die Angelegenheit

---

[10] § 40 des Edikts

[11] diese Hoheitsbeamte waren entweder die Justizbeamten der benachbarten Domänialherrschaft oder besonders hierzu bestellte Beamte, deren Aufgabe es war die Rechte des Landesherrn zu wahren. Sie übten somit unmittelbar vor Ort die landesherrliche Kontrolle aus. siehe hierzu Eigenbrodt Handbuch I S. 210

[12] dies war bei Aufnahmegesuche in standesherrliche Gemeinden, in Zünfte, Gesuche über Erteilung von Gewerbekonzessionen, um Straferlaß und Strafverwandlung in bestimmten Fällen, Wiederbesetzung von Dienststellen und andere Fälle (§ 38 Abs. 3)

[13] § 38 Abs. 1

dem Ministerium vorzulegen, das nach Rücksprache mit dem Standesherrn endgültig entschied. [14]

Bei der Neuorganisation der unteren Verwaltung, die die Bildung größerer Amtsbezirke vorsah, war den Standesherrn ein Mitspracherecht bei der Besetzung der neuen Stellen eingeräumt. [15] Wenn der neue Amtsbezirk - die Grenzziehung oblag allein der Staatsregierung - völlig aus standesherrlichen Gebieten gebildet wurde, so konnten die Landräte und Landrichter mit Bestätigung durch den Großherzog von den Standesherrn ernannt werden. In Bezirken, in denen sich landesherrliche und standesherrliche Besitzungen etwa die Waage hielten, sollten die Standesherrn mit dem Staat in der Besetzung der Landratstelle abwechseln. [16] Der Standesherr konnte allerdings auch für seine Besitzungen eigene Lokalpolizeibeamte anstellen oder auch die Verwaltung der ihnen verbleibenden Gerichtsbarkeit und Polizei den staatlichen Behörden anvertrauen. [17]

Angesichts dieser Regelungen, die den Standesherrn nur die

---

[14] § 38 Abs. 4

[15] § 41 des Edikts

[16] § 41 Nr. 2 des Edikts

[17] § 41 Nr. 3 des Edikts; die neue Organisation wurde nach langwierigen Verhandlungen mit den Standesherrn in den folgenden Jahren eingeführt. Eine gleichförmige Organisation war allerdings 1832 bei Einführung der Kreisratsorganisation noch nicht in allen Bezirken erreicht. L. Schneider S. 7

finanzielle Last der Unterhaltung der Behörden ohne wesentliche Weisungsrechte aufbürdeten, erscheint es nicht verwunderlich, daß sämtliche hessischen Standesherrn die zweitinstanzliche, zum Teil auch die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit dem Staat abtraten. [18]

Nach anfänglichem Murren, das den Bundestag in Frankfurt beschäftigte, [19] zogen sich die Standesherrn vom öffentlichen Leben des Großherzogtums mit wenigen Ausnahmen zurück.

---

[18] Weiss S. 311
[19] Spangenberg S. 64

4. D E R S T A A T S R A T

4. 1 DIE AUFGABEN DES STAATSRATS

Gleichzeitig mit der Neuorganisation der Ministerialebene wurde mit der Verordnung vom 28. Mai 1821 [1] die Bildung eines Staatsrats angeordnet, der neben die Ministerien trat. Sein Wirkungskreis sollte "teils beratend, teils entscheidend, nie ausführend" sein. [2]

Beratungsgremium war der Staatsrat bei allen Gesetzesentwürfen, die von den Ministerien zwar erarbeitet werden sollten, deren endgültige Beratung und Redaktion aber die Aufgabe des Staatsrats war. [3] Das gleiche galt für Vorschläge zur Neuorganisation von Justiz- und Verwaltungsbehörden, zu denen der Staatsrat gutachtlich Stellung nehmen sollte. [4]

Entscheidende oberste Behörde war der Staatsrat in Kompetenzstreitigkeiten zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden, in Recursen "von den Entscheidungen der Verwaltungsbehörden in Administrativjustizsachen und in den Disziplinarsachen der Beamten der Ministerien". [5]

---

[1] Archiv III S. 267 ff.

[2] Abschnitt IX der VO vom 28. Mai 1821

[3] Abschnitt IX A 1

[4] Abschnitt IX A 2

[5] Abschnitt IX B 1 - 3; in Rheinhessen trat der Staatsrat an die Stelle der Appellationskommission für Administrativjustizsachen, die aufgelöst wurde (IX B 2).

Mitglieder des Staatsrats [6] waren der Groß- und Erbprinz sowie die eigens hierzu vom Großherzog bestellten Prinzen, die Minister und die Geheimen Staatsräte in den Ministerien, sodann die Staatsräte, die ausschließlich als Mitglieder des Staatsrats auf Dauer angestellt werden sollten [7] und außerordentliche Staatsräte, die nur für ein Jahr als Mitglieder berufen werden sollten. [8] Die laufenden Geschäfte sollte ein Generalsekretär versehen. [9] Präsident des Staatsrats sollte stets ein Minister sein, im Übrigen waren die Mitglieder gleichgestellt.

Die Beschlüsse des Staatsrats in Kompetenzkonflikten und Administrativjustizsachen waren mit Entscheidungsgründen zu versehen. [10] Die Ausführung dieser Beschlüsse war Aufgabe des zuständigen Ministeriums, das hierfür dann die Verantwortung übernehmen mußte. [11] Ergaben sich bei Gegenständen, die der Staatsrat zu beraten hatte, Meinungsverschiedenheiten, so war dem Beschluß das Minderheitsvotum beizufügen. [12]

---

6 Abschnitt X der VO vom 28. Mai 1821; zur personellen Besetzung des Staatsrats (bis 1855) siehe v. Lepel S. 5 - 12

7 eine Stelle wurde erst 1831 eingerichtet und bis 1839 mit Eigenbrodt besetzt, v. Lepel S. 12; zur Person siehe Büttner S. 112 und Esselborn HL S. 91 - 99

8 sie wurden in der Regel stets wieder berufen, v. Lepel S. 4

9 Abschnitt X Nr. 6

10 Abschnitt IX B Nr. 3

11 Abschnitt IX Abs. 1

12 Abschnitt IX B Nr. 3

Die Errichtung eines Staatsrats für das Großherzogtum wurde im Landtag nicht ohne Skepsis aufgenommen. In den Budgetberatungen für den Etat des Ministeriums bestritt insbesondere der Abgeordnete von Gagern [13] dessen Notwendigkeit, da "wohlbesetzte Landescollegien schon selbst ihrer Natur nach Staatsräthe" seien. [14] Ein weiteres Collegium über die Provinzialcollegien zu setzen, sei weder ein Beitrag zur Vereinfachung der Verwaltung [15] noch zur Verringerung der Kosten. [16] Vielmehr sei die Tendenz zu befürchten, die Regierungscollegien somit überflüssig zu machen und dann Präfecten zu schaffen. [17] Die Mehrheit der Abgeordneten, die sich zu diesem Punkt in den Beratungen äußerten, hielten jedoch die Errichtung eines Staatsrats für zweckmäßig. Neben der erhofften Unbefangenheit in Administrativjustizsachen und bei Kompetenzkonflikten [18] wurde in der

---

[13] Hans Christoph von Gagern, der Vater von Heinrich von Gagern, war MdL von 1820 - 1824, vgl. zu ihm Büttner S. 74, Wentcke-Klötzer S. 438 f. m.w.N.

[14] 1. LT 1820/21 Protokolle Bd. IV Nr. XCV S. 91

[15] a.a.O. S. 91

[16] a.a.O. S. 94

[17] a.a.O. S. 97

[18] a.a.O. S. 90 f., Präsident der Zweiten Kammer Eigenbrodt

Debatte hervorgehoben, [19] daß in einem constitutionellen Land, wo die Minister verantwortlich seien, der Fürst isoliert dastehe. Er benötige ein Beratungsorgan, an das er sich bei schwierigen Fällen wenden könne.

Diese Erwägungen unterstrich auch Staatsminister von Grolman in seiner Antrittsrede als Präsident des Staatsrats. [20] Der Staatsrat solle den Regenten bei der Schaffung von Gesetzen beraten, da allzuleicht hierbei die Angelegenheiten des Staates nur aus der Sicht des unmittelbar damit befaßten Verwaltungszweigs gesehen und das übergeordnete Staatsinteresse vernachlässigt werde. Dies solle durch die Beratung im Staatsrat, dem erprobte Staatsdiener aus allen Zweigen der Verwaltung angehörten, vermieden werden. Ebenso sei die Gefahr der Einseitigkeit - zumindest in den Augen der Öffentlichkeit - nicht zu verkennen, wenn Konflikte zwischen Administrativbehörden und Justiz durch die oberste Administrativstelle entschieden würden. Dies gelte auch den Fällen, "wo Gründe des öffentlichen Wohls es notwendig gemacht haben, Administrativstellen selbst mit einer Art Rechtsprechung zu begaben", auch da sollte der Staatsrat die letztinstanzliche Entscheidung fällen, die in völliger Unabhängigkeit ergehe.

---

[19] a.a.O. S. 97 Abgeordneter Wieger

[20] am 2. Juli 1823, StA DA D 12/690, vgl. auch v. Lepel S. 4 - 9

Die personelle Zusammensetzung des Staatsrats zeigte zwangsläufig ein deutliches Übergewicht der Verwaltungsbeamten gegenüber den Richtern, bedingt durch die Tatsache, daß die ständigen ordentlichen Mitglieder des Staatsrats neben den großherzoglichen Prinzen [21] nur Minister und Geheime Staatsräte [22], also Verwaltungsbeamte waren.

Von den zunächst fünf außerordentlichen Mitgliedern des Staatsrats waren im Jahre 1824 nur zwei Richter, die Oberappellationsgerichtsräte Floret und Knapp. [23]

In den Jahren 1828 - 1830 wurde das richterliche Element im Staatsrat verstärkt durch die zusätzliche Berufung des 2. Präsidenten des Oberappellationsgerichts Arndts, des Hofgerichtspräsidenten Minnigerode [24] und des Hofgerichtsdirektors Seeger. [25]

---

[21] neben dem Erbgroßherzog wurde nur Prinz Emil, der Bruder Ludwigs I. in den Staatsrat berufen, v. Lepel S. 5, 10

[22] bis 1829 war Karl von Grolman dirigierender Staatsminister als Minister des Innern und der Justiz, in dem die Geheimen Staatsräte v. Wreden, v. Lehmann, v. Gruben und Wernher tätig waren. du Thil war Minister der Finanzen (Staatsräte Eigenbrodt und A.K. Hofmann) und zugleich Minister des Auswärtigen und des großherzoglichen Hauses (Staatsrat: Jaup). siehe hierzu Büttner S. 33 mit weiteren biographischen Nachweisen

[23] v. Lepel S. 5

[24] der gleichwohl auf eine lange Verwaltungslaufbahn zurückblicken konnte

[25] v. Lepel S. 9

Von den sieben nichtständigen Mitgliedern des Staatsrats im Jahre 1838 waren dann vier Richter: der Nachfolger Minnigerodes als Präsident des Hofgerichts, Weller, [26] der Präsident des Oberappellationsgerichts, v. Arens [27] sowie die Oberappellationsgerichtsräte v. Grolman und v. Lindelof. [28] Aus den Reihen der Verwaltungsbeamten stammten der Präsident des Administrativjustizhofs, v. Biegeleben, der Präsident der Ober-Finanzkammer, v. Kopp und der Geheimrat Zimmermann. [29]

---

[26] zu den Umständen der Ablösung Minnigerodes und der Persönlichkeit Wellers siehe Büttner S. 118, 126

[27] zu ihm Büttner S. 29 f.

[28] v. Lepel S. 10

[29] v. Lepel a.a.O.

4. 2 DER STAATSRAT ALS ORGAN DER VERWALTUNGSKONTROLLE

4. 2. 1 Die Doppelaufgabe: interne und externe Verwaltungskontrolle

Ein Vergleich der Aufgaben des hessischen Staatsrats mit denen ähnlicher Einrichtungen, die in dieser Zeit in anderen deutschen Staaten eingeführt wurden, [1] zeigt die Verwandtschaft der süddeutschen Institutionen miteinander, die alle ebenfalls Konsultativ- und Entscheidungsorgan zugleich waren, während der preußische Staatsrat nur als Beratungsgremium des Königs dienen sollte. [2] Alle süddeutschen Institutionen können somit nicht ihr Vorbild, den französischen Conseil d'Etat, verleugnen, der erheblich umfangreicher in fünf Einzelconseils gegliedert war [3] und daneben eine selbständige "Commission du contentieux" für die Entscheidung der Verwaltungsstreitigkeiten aufwies.

---

[1] in Bayern 1808 der Geheime Rat, ab 1817 Staatsrat vgl. hierzu Schiedermair S. 173 ff.;
in Württemberg der Geheime Rat 1817 vgl. Linder S. 62 ff.;
in Preussen 1817, vgl. hierzu die ausführliche Darstellung von H. Schneider

[2] H. Schneider S. 45

[3] siehe hierzu H. Schneider S. 48 f.

Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskontrolle ist die Struktur des hessischen Staatsrats in zweierlei Hinsicht bemerkenswert.

Als Konsultativorgan des Regenten, dessen Einschaltung vor der Vorlage an ihn bei Gesetzesentwürfen und bei Änderung der Behördenorganisation [4] vorgeschrieben war, sollte der Staatsrat ein Element der kollegialischen Beratung und damit der internen Verwaltungskontrolle bewahren, die durch die Trennung des Gesamt-Ministeriums in monokratisch organisierte selbständige Ministerien dort verloren zu gehen drohte.

Als Entscheidungsorgan auf dem Gebiet der Administrativjustiz und bei Kompetenzkonflikten stand der Staatsrat als letzte Instanz außerhalb der bürokratischen Hierarchie, war formal ebenso unabhängig wie die Gerichte der ordentlichen Justiz und stellte somit einen institutionell abgesicherten Ansatz zu einer externen Verwaltungskontrolle dar, [5] die den Weg zu einer gerichtsförmigen Verwaltungskontrolle einschlagen konnte, wie das Beispiel Württembergs zeigen sollte.

---

[4] die als Ausfluß der Organisationsgewalt des Monarchen nicht der Zustimmung der Landstände bedurfte (Art. 73 VII)

[5] wenn auch die personelle Zusammensetzung des Staatsrats eine hohe Homogenität hatte, die sich nicht von der innerhalb der bürokratischen Hierarchie unterschied

4. 2. 2 Die Bedeutung des hessischen Staatsrats

Die Bedeutung des hessischen Staatsrats sowohl als Konsultativorgan wie auch als Entscheidungsorgan blieb Zeit seines Bestehens gering. [1]
Die Wirksamkeit der internen Verwaltungskontrolle durch Begutachtung der Gesetzesentwürfe und Beratung des Regenten scheint recht bald von den Ministerien eingedämmt worden zu sein. [2] Pläne zur Änderung der Behördenorganisation sind dem Staatsrat - obwohl vorgeschrieben - nie zur Begutachtung vorgelegt worden. Bis zum Jahre 1837 wurden dem Staatsrat noch sämtliche Gesetze zur Beratung zugeleitet, später dann nur noch Gesetze minderen Umfangs. [3]
In Administrativjustizsachen zeigte der Staatsrat bei seinen letztinstanzlichen Entscheidungen keine Neigung, den Kreis der Administrativjustizsachen durch seine Spruchpraxis auch nur geringfügig auszudehnen und hielt

---

[1] dieses negative Urteil beruht auf der eingeschränkten Quellenlage, die sich durch den völligen Verlust der Akten des Staatsrats im Staatsarchiv Darmstadt ergibt. Die von Eigenbrodt, Verhältnis und von v. Lepel überlieferten Materialien zeigen allerdings dieses Bild.

[2] erstaunlich schon die Tatsache, daß der Staatsrat erst zwei Jahre nach seiner Errichtung am 2. Juli 1823 zum ersten Mal einberufen wurde (s. RBl. 1824, 20)

[3] v. Lepel S. 3 f.

sich buchstabengetreu an den positiv normierten Bereich. [4]

Bei der Entscheidung von Kompetenzkonflikten, der dritten Zuständigkeit des hessischen Staatsrats, gewann seine Entscheidungstätigkeit in einem Punkt allerdings ein eigenständiges Profil, bei Klagen von Staatsbeamten auf Besoldung.

Das Edikt über "die öffentlichen Dienstverhältnisse der Civil-Staatsbeamten" vom 12. April 1820 [5] hatte das Beamtenrecht auch im Großherzogtum auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. [6] Anders aber als z.B. in der bayerischen Haupt-Dienst-Pragmatik von 1805 [7] war über

---

[4] diese strikte Beachtung des Wortlauts illustriert ein Erkenntnis des Staatsrats aus dem Jahre 1836 (Eigenbrodt Verhältnis S. 217 f.)
Nach dem in Rheinhessen weitergeltenden französischen Gewerberecht konnten Nachbarn der Genehmigung von Gewerbeanlagen widersprechen, wenn sie einen ungesunden oder lästigen Geruch verbreiteten. Das bischöfliche Domkapitel zu Mainz widersprach in diesem Sinne der Errichtung einer Ölstampfmühle in der Nachbarschaft. Der Staatsrat wies den Rekurs mit der Begründung zurück, daß Ölstampfmühlen in dem besagten französischen Dekret vom 15.11.1810 nicht namentlich aufgeführt seien, somit keine Administrativjustizsache vorläge.

[5] Archiv III S. 143 ff.

[6] die zu einem Teil in der Verfassungsurkunde wiederholt wurde (Art. 47 - 50 VU)

[7] abgedruckt bei Gönner Staatsdienst (Anhang); zur Bedeutung der bayerischen Regelung für die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts siehe Hattenhauer, Beamtentum S. 183 ff.

die Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses in diesem Edikt nichts ausgesagt. Gleichwohl gewann auch im Großherzogtum Hessen die von Gönner [8] entwickelte Anschauung an Boden, [9] das Verhältnis zwischen Regenten und Beamten nicht mehr als einen privatrechtlichen Vertrag, sondern als ein auf einer besonderen hoheitlichen Handlung des Regenten beruhendes "staatsrechtliches Verhältnis" zu betrachten. [10] Streitigkeiten, die aus diesem Verhältnis entstehen konnten, gehörten demnach nicht mehr vor die ordentlichen Gerichte. Umstritten blieb aber die Frage, ob nicht die Besoldung und die Pension noch aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags gezahlt würden und somit vor den Gerichten einklagbar seien. [11] Der Staatsrat verschaffte mit seinen Entscheidungen schon recht frühzeitig der Anschauung

---

[8] siehe Gönner, Staatsdienst S. 83 ff.

[9] so Weiß S. 343; Eigenbrodt Verhältnis S. 42; scharf ablehnend mit einem Plädoyer für die Vertragstheorie Hertel S. 18 ff.; zur geschichtlichen Entwicklung des Beamtenrechts in Hessen-Darmstadt siehe Wiegand, insbesondere S. 20 ff.

[10] Zu den Vertragstheorien des 18. Jahrhunderts und zu der Meinung Gönners, siehe Bullinger VuV S. 180 m.w.N. und Bleek S. 34 ff.

[11] Gönner blieb in diesem Punkt etwas unklar, wenn er ausführte: "Besoldung gehört zwar nicht zum Begriffe eines Staatsamts, aber sie ist eine aus dem Wesen des Staates hervorgehende Wirkung des übertragenen Dienstes", a.a.O. S. 102

vom rechtlich "gemischten" Beamtenverhältnis für das Großherzogtum Geltung. [12]

Der Staatsrat entschied im Falle eines Bürgermeisters, der durch die neue Stempelordnung um den Bezug von 10 Kreuzern bei der Protokollierung eines Viehkaufs gebracht wurde und auf Entschädigung klagte, daß die Dienstbezüge, die in Folge organisatorischer Veränderungen verloren gingen, zu den privatrechtlichen Folgen der Anstellung gehörten und somit zur Entscheidungskompetenz der Gerichte gehörten. [13]

Dagegen entschied er im Falle eines durch die Verwaltungsreform des Jahres 1821 in den einstweiligen Ruhestand versetzten Rentamtmanns, der sich gegen seine im Jahre 1824 verfügte Reaktivierung mit der Begründung wehrte, er sei wegen seines Augenleidens dienstunfähig und gegen die vom Finanzminister verfügte Streichung seiner Pension vor dem Hofgericht klagte, daß die Entscheidung der Frage, ob der Beamte dienstfähig sei, ausschließlich zur Kompetenz der Verwaltungsbehörde gehöre. [14]

---

[12] zur Bedeutung dieser Lehre im Vormärz siehe Bullinger VuV S. 186 f.; Bleek S. 35 f.

[13] Erkenntis vom 20.11.1829, Eigenbrodt Verhältnis S. 43 diese Auffassung behielt der Staatsrat auch in der Folgezeit bei, siehe den gleichgelagerten Fall des Bürgermeisters Rausch zu Heppenheim, Erkenntnis vom 24.9.1842, StA DA G 23 A Nr. 94

[14] Erkenntnis vom 22.12.1829: Eigenbrodt Verhältnis S. 44

Diese Auffassung von der gemischten, sowohl staatsrechtlichen als auch privatrechtlichen Natur des Beamtenverhältnisses war in der Staatspraxis des Vormärz durchaus nicht vorherrschend [15] und angesichts der zahlreichen durch Verwaltungsreformen betroffenen Staatsdiener nicht ohne finanzielle Bedeutung, so daß eine Beschneidung der gerichtlichen Kompetenz von einem rein gouvernementalen Standpunkt aus eigentlich nahegelegen hätte. [16] Weitergehende Schritte zu einer selbständigen Rechtsprechung in Verwaltungssachen wie etwa der Geheime Rat in Württemberg [17] hat der hessische Staatsrat nicht gewagt. [18] Die ihm hierzu eingeräumten Möglichkeiten, die durch seine Unabhängigkeit und die Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie gegeben waren, und die zu einer gerichtsförmigen externen Kontrolle der Verwaltung führen konnten, hat er nicht genutzt.

---

[15] der württembergische Geheime Rat betrachtet solche Klagen auf Besoldung vor den ordentlichen Gerichten ausnahmslos als unzulässig, vgl. Linder S. 87 d.; Wintterlin I S. 315, II S. 295 ff.; zur Rechtslage in Kurhessen, nach der ebenfalls die ordentlichen Gerichte bei Besoldungsfragen zuständig waren, siehe Pfeiffer I, insbesondere S. 299 ff.

[16] zu der damit gleichzeitig verbundenen Emanzipation des Beamtentums von dem alleinigen Willen des Regenten durch eine derartige Ausgestaltung des Beamtenrechts in Deutschland siehe Bleek S. 35 ff.

[17] hierzu die ausführlichen Darstellungen von Linder und Magerl

[18] eine parallele Entwicklung findet sich in Bayern, wo der Staatsrat ebenfalls nur eine geringe Bedeutung erlangte, vgl. Schiedermair S. 185

In seiner Kontrollfunktion als unabhängiges Beratungsorgan des Regenten durch die Ministerien bald beiseite gedrängt [19], blieb der Staatsrat auch bei seiner Entscheidungstätigkeit ein Organ der Verwaltung, nur Einzelfallentscheidungen treffend, dem übergeordneten Verwaltungsinteresse verpflichtet, ohne hierbei der Verwaltung rechtliche Bindungen anlegen zu wollen. Die personelle Zusammensetzung des Staatsrats, verbunden mit dem allgemeinen reaktionären Klima des Vormärz, wie es sich gerade im Großherzogtum Hessen in dem bürokratisch-autoritären Regierungssystem du Thils kraftvoll darstellte, ließ eine andere Entwicklung nicht zu.

---

[19] zu einer innergouvernementalen Gewaltenteilung zwischen Staatsrat und Ministerien wie in Preußen von 1825 - 1850,- vgl. hierzu H. Schneider S. 89 f.; Brandt S. 126 f. - ist es in Hessen nie gekommen.

SECHSTES KAPITEL

DIE VERWALTUNGSREFORM VON 1832: DIE ERRICHTUNG DES ADMINISTRATIVJUSTIZHOFS

1. ÜBERBLICK ÜBER DIE REFORMMASSNAHMEN

1. 1 ZUR ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Eine Verbesserung der als umständlich, aufgebläht und kostspielig empfundenen Verwaltungsorganisation gehörte in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zu den ständigen Desiderata der Landstände des Großherzogtums. Seit 1824 beklagte insbesondere die Zweite Kammer die Schwerfälligkeit und vor allem natürlich die Kostspieligkeit der vorhandenen Verwaltungsorganisation. [1]
Das Kollegialprinzip in den Provinzialregierungen - von Hans Christoph von Gagern noch als kleine Staatsräte gefeiert [2] - wurde nun mehr als Hindernis für eine effektive Verwaltung angesehen und es wurde der Ruf nach bürokratischen Organisationsformen laut. [3]

---

[1] siehe Büttner S. 191

[2] 1. LT 1820/21 Protokolle Bd. IV Nr. XCV S. 91
siehe oben Kap. 5 unter 3. 1

[3] Büttner a.a.O.

In diesem Punkt trafen sich auch die Anschauungen von Staatsregierung und Landständen.

Du Thil - nach dem Tode Karl von Grolmans dirigierender Staatsminister und dessen Nachfolger im Innenministerium [4] - war schon beim Eintritt in das Innenministerium entschlossen die Organisation der unteren Verwaltungsbehörden und vor allem der Regierungskollegien zu verändern, war er doch selbst einst Mitglied eines der Kollegien gewesen. [5]

Die Vorgänge des Jahres 1830 in Oberhessen, bei denen die Regierung zu Gießen keine rühmliche Rolle gespielt hatte, hatten diesen Vorsatz nur bestärkt. [6]

In § 64 des Landtagsabschieds vom 1. November 1830 versprach denn auch der neue Großherzog Ludwig II., der am 6. April 1830 die Nachfolge seines Vaters angetreten hatte, sobald wie möglich eine Revision der Verwaltungsorganisation durchzuführen. [7]

Die Ausarbeitung der neuen Organisation oblag im Jahre 1832 einer von du Thil persönlich geleiteten Kommission, [8] die unter größtmöglicher Geheimhaltung in drei Monaten [9] eine

---

[4] vgl. hierzu seine Denkwürdigkeiten (herausgegeben von Ulmann, zitiert: du Thil) S. 23 f.

[5] du Thil S. 24

[6] siehe hierzu Crößmann S. 29 f.

[7] 4. LT 1829/30 Zweite Kammer Beilagen Bd. 2 S. 711

[8] deren Mitglieder waren von Lehmann, Linde, Bechtold, Breidenbach, Kuder, F. v. Grolman, du Thil S. 24

[9] Du Thil S. 24

umfassende Neuorganisation der Mittel- und Unterbehörden des Großherzogtums vorlegte. Diese Verwaltungsreform - niedergelegt in mehreren Edikten vom 6. Juni 1832 [10] - ergriff sowohl die allgemeine innere Verwaltung als auch die Sonderbehörden in den althessischen Provinzen. Die Verhältnisse in Rheinhessen blieben zunächst weitgehend unverändert. [11]

Im Mittelpunkt stand die grundlegende Umwälzung der Organisation der inneren Verwaltung, durch die die Provinzialregierungen von Starkenburg und Oberhessen und die Landräte dieser Provinzen aufgehoben wurden und deren Aufgaben nun die neuen Kreisräte übernahmen. Daneben wurden die Medizinal-, Kirchen- und Schulbehörden zentralisiert, in dem die Mittelbehörden für jede Provinz aufgehoben und das Medizinalkolleg [12], der Oberschulrat, [13] der Oberstudienrat [14] und Oberkonsistorium [15] als Oberbehörden errichtet wurden.

---

[10] Archiv VI, S. 69 ff.

[11] zu Motiven du Thils, Rheinhessen zunächst von der Verwaltungsreform auszunehmen siehe unten 1. 3

[12] Edict, die Organisation der Medicinalbehörden betr. Archiv VI, S. 90 ff.

[13] Edict, das Volksschulwesen ... betr. Archiv VI S. 413 ff.

[14] Verordnung, die Errichtung eines Oberstudienrats betr. Archiv VI S. 131 ff.

[15] Edict, die Organisation der Behörden für die evangelischen Kirchenangelegenheiten betr. Archiv VI, S. 93

Diese Neuorganisation der Verwaltung traf die hessische Öffentlichkeit unvorbereitet. [16] Neben Stimmen, die die Änderung der vertrauten Organisation beklagten, [17] wurde die Reform durchaus auch mit Beifall bedacht, insbesondere aus der Hoffnung heraus, daß die neue Organisation nun auch tatsächlich zu Einsparungen im Staatsbudget führe. [18]

---

[16] du Thil S. 24 f.

[17] siehe hierzu die kurzen Notizen im Hessischen Volksblatt vom 17. und 24.10.1832 und auch du Thil S. 381

[18] vgl. hierzu die Glossen in dem regimekritischen (1833 verbotenen) Beobachter in Hessen und bei Rhein Jhg. 1832 S. 109 ff und 175 ff.
Kritisiert wurde nur, daß die neue Organisation ohne Beteiligung der Landstände auf dem Verordnungswege eingeführt worden sei, Beobachter 1832 S. 110

1. 2 DIE REFORM DER ALLGEMEINEN INNEREN VERWALTUNG: DER KREISRAT

Kernpunkt der Verwaltungsreform von 1832 war die Einteilung des Staatsgebiets in Kreise, an deren Spitze Kreisräte standen. Die neuen Kreise umfaßten regelmäßig das Gebiet von zwei Landratsbezirken. [1] Dies war nur dort nicht möglich, wo in standesherrlichen Gebieten ein Präsentationsrecht des jeweiligen Standesherrn bestand. Dort blieben die Landräte zunächst bestehen. [2]

Die Kreise waren - wie zuvor die Landratsbezirke - staatliche Verwaltungsbezirke, ohne körperschaftlichen Status.

Der Kreisrat war ausschließlich Organ der staatlichen Verwaltung, der Gedanke einer Selbstverwaltung der Kreise war du Thil naturgemäß fremd. [3]

---

[1] Verordnung, die Bildung von Kreisen in den Provinzen Starkenburg und Oberhessen betr. vom 20.8.1832, Archiv VI S. 213 ff.; an die Stelle der 23 Landratsbezirke traten 12 Kreise

[2] Art. 17 des Edictes, die Organisation der dem Ministerium des Innern und der Justiz untergeordneten Regierungsbehörden betr. Archiv VI S. 69 ff.; die letzten bestehenden Landräte wurden erst 1848 durch Art. 4 des Gesetzes betr. die Rechtsverhältnisse der Standesherrn und der adelichen Gerichtsherrn aufgehoben, RBl. 1848 S. 237

[3] dies zeigen die spöttischen Bemerkungen, die er S. 391 in seinen Erinnerungen über die gescheiterte Reform des Jahres 1848 macht, in der die Kreisräte aufgehoben und kollegialisch strukturierte Regierungscommissionen geschaffen wurden, denen gewählte Bezirksräte zur Seite standen.

Die Aufgaben der Kreisräte erstreckten sich auf das gesamte Gebiet der inneren Verwaltung und umfaßten zum großen Teil die Funktionen, die zuvor Provinzialregierung und Landrat sich geteilt hatten. [4]
Die Kreisräte waren bürokratisch organisiert und somit für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben allein verantwortlich. [5] Zur Seite stand dem Kreisrat dabei ein Kreissekretär, der ihn bei Abwesenheit in Eilsachen vertreten konnte [6] und sonstiges Büropersonal. Die Kreisräte in den Provinzialhauptstädten Gießen und Darmstadt erhielten als "Provinzialkommissäre" noch eine Reihe von Aufgaben übertragen, [7] die über die Grenzen eines Kreises hinaus von allgemeiner Bedeutung waren. [8]

---

[4] Art. 2 des OE vom 6. Juni 1832

[5] Art. 10 des OE vom 6. Juni 1832

[6] Art. 12 des OE vom 6. Juni 1832; § 22 Dienstinstruktion für die Großherzoglich-Hessischen Kreisräte vom 20.9.1832 Archiv VI S. 274 (= KRI)

[7] so z.B. die Aufsicht über die Gefängnisse oder der milden weltlichen Stiftungen, Art. 19 OE vom 6. Juni 1832; für die in den standesherrlichen Gebieten weiterhin bestehenden Landräte fungierten die Provinzialkommissäre an Stelle der Provinzialregierung als Mittelinstanz Art. 23 OE vom 6. Juni 1832

[8] zur Stellung und den Aufgaben des Kreisrats vgl. die ausführliche Darstellung L. Schneiders S. 59 - 160

Bei Kompetenzkonflikten zwischen Kreisrat und Gerichten blieben die zuvor geltenden Grundsätze unverändert: bei Streitigkeiten mit dem Landgericht [9] war zunächst die Entscheidung des Hofgerichts herbeizuführen, wenn dieses den Kreisrat ebenfalls für unzuständig hielt, so war die Angelegenheit dem Ministerium des Innern und der Justiz vorzulegen. Teilte das Ministerium die Ansicht des Kreisrats und hielt es das Gericht für unzuständig, war die Sache dem Staatsrat zur Entscheidung vorzulegen. [10]
Die Gefahren, die die monokratische Organisation der unteren staatlichen Verwaltungsebene in sich barg, nachdem die Übersicht und Ortsnähe der Kontrolle gewährleistende Mittelinstanz weggefallen war, suchte du Thil durch zwei Maßnahmen zu verhindern.
Eine ausführliche Dienstinstruktion für die Kreisräte sollte die Eigenmächtigkeiten einzelner Beamter verhindern und Gleichförmigkeit in die Verwaltung bringen. [12] Als weiteres Instrument der internen Verwaltungskontrolle wurden dem Ministerium des Innern und der Justiz zwei Beamte beigeordnet, deren Aufgabe als "Controll- und

---

[9] ihnen war nun die Polizeigerichtsbarkeit zugewiesen, Edikt, die Übertragung der Polizeigerichtsbarkeit in den Provinzen Starkenburg und Oberhessen an die Gerichte betr. Archiv VI S. 82 ff.

[10] § 17 KRI

[11] siehe Anm. 6

[12] so ausdrücklich du Thil S. 383

Visitationsbeamte" es war, das Ministerium "in fortwährender genauer Kenntnis von dem Zustande der Verwaltung in den einzelnen Bezirken und Provinzen zu erhalten". [13] Sie hatten das Land periodisch zu bereisen, dort die Akten der Behörden einzusehen, um den Zustand der Verwaltung zu prüfen, Beschwerden nachzugehen, das Ergebnis ihrer Untersuchung dann dem Ministerium mit "gutachtlichen Anträgen" vorzulegen. [14] Eine unmittelbare Einwirkung auf die Verwaltungsführung der Kreisräte stand den Beamten ohne einen besonderen Auftrag nicht zu. [15]
Der Beginn der Tätigkeit eines dieser Beamten dürfte zumindest für den Initiator dieser Einrichtung [16], du Thil, nicht allzu verheißungsvoll gewesen sein. Heinrich von Gagern war bis zur Quittierung seines Dienstes als Visitationskommissar [17] des Ministeriums eingesetzt. Als er die Tätigkeit des Landrats von Hungen überprüfen sollte, benutzte er die Gelegenheit - so berichtet du Thil mit Ingrimm [18] -, die Bevölkerung dort zu ermuntern, ihm ihre Beschwerden gegenüber der Regierung vorzutragen,

---

[13] Art. 28 OE vom 6. Juni 1832
[14] Art. 29 OE vom 6. Juni 1832
[15] Art. 28 OE vom 6. Juni 1832
[16] siehe hierzu du Thil S. 383
[17] vom 30.8.1832 - 4.11.1833, siehe Wentzcke-Klötzer S. 436
[18] du Thil S. 401

um diese in der Zweiten Kammer der Landstände zur Sprache zu bringen.

Diese auf schnellen bürokratischen Vollzug und Kontrolle ausgerichtete Organisation bedurfte allerdings auch nach Meinung du Thils [19] einer Ergänzung in Angelegenheiten, die nach Auflösung der Provinzialregierungen weiterhin eine kollegialische Geschäftsbehandlung verlangten. Als besondere Behörde hierfür wurde der Administrativjustizhof geschaffen. [20]

Diese Verwaltungsreform - die dritte in knapp dreißig Jahren - brachte für die überschaubaren Verhältnisse des Großherzogtums unter den politischen Bedingungen des Vormärz sicherlich die angemessene Verwaltungsform. Wenn auch hierdurch das Großherzogtum Hessen nach dem Urteil eines zeitgenössischen Beobachters zu einem der bestverwalteten Staaten des Deutschen Bundes wurde [21], so wurden die Kreisräte für die liberale Opposition zu einem Symbol für das bürokratische-autoritäre System verbunden mit dem Namen du Thils, ein Symbol, dessen Beseitigung einer der ersten Taten der Märzrevolution in Hessen war. [22]

---

[19] du Thil S. 383 f.

[20] siehe ausführlich unten 2.

[21] so der preußische Gesandte v. Bockelberg in einem Bericht vom 14. Mai 1845, Valentin S. 169

[22] Gesetz vom 3. August 1848, RBl. 1848 S. 217; die Gesetzesvorlage kündigte H. von Gagern schon am 7. März 1848 an, 11. LT 1847/49 1. Kammer Protokolle Bd. I Nr. 8 S. 33

1. 3 DIE EINFÜHRUNG DER NEUEN ORGANISATION IN RHEINHESSEN 1835

Art. 27 des Organisationsedikts vom 6.Juni 1832 hatte die Organisation der Verwaltung in Rheinhessen weitgehend unberührt gelassen. Die in dem Edikt ausgedrückte offizielle Begründung war, daß die Provinzialregierung in Mainz schon unmittelbar ohne Zwischeninstanz mit den Lokalbeamten verkehrt habe, die Vereinfachung des Geschäftsgangs mithin bereits bestehe, und die Regierung auch für die Entscheidung in Administrativjustizsachen ausreichend besetzt sei. [1] Wahrscheinlicher ist, daß - neben den Gegenvorstellungen von Mitgliedern der Mainzer Regierung, die naturgemäß von der Auflösung ihrer Behörde wenig hielten [2] - angesichts der durch die sog. rheinhessische Justizkrise [3] erzeugten Spannungen zwischen der Regierung und Rheinhessen du Thil es vorzog, die verwaltungsmäßige Sonderrolle Rheinhessens erst später aufzuheben.
1835 schien die Zeit reif gewesen zu sein für die erstrebte Angleichung der Verwaltungsorganisation.

---

[1] Art. 27 OE

[2] du Thil berichtet von den Gegenvorstellungen v. Lichtenbergs und Hesses, die offenbar zu der Formulierung des Art. 27 geführt haben. du Thil S. 383

[3] mit Verordnung vom 23.6.1832 (Archiv VI S. 176) löste du Thil das Mainzer Kassationsgericht auf, ohne bei diesem Eingriff die Landstände zu beteiligen; ausführlich hierzu Büttner S. 123 - 128

Mit Edikt vom 4. Februar 1835 wurde die Provinzialdirektion [4] in Mainz aufgelöst und Rheinhessen in vier Kreise eingeteilt, an deren Spitze mit weitgehend gleichen Befugnissen wie in den althessischen Provinzen der Kreisrat stand. [5] Die Administrativjustizsachen wurden zur Entscheidung dem Administrativjustizhof in Darmstadt übertragen. [6]
Die neue Organisation trat zum 16. April 1835 in Kraft. [7] Von diesem Zeitpunkt an war die Verwaltungsorganisation bis auf geringe Ausnahmen [8] in dem gesamten Großherzogtum Hessen einheitlich.

---

[4] diese Namensänderung der Provinzialregierung war die einzige Auswirkung der Reform von 1832 gewesen

[5] Edikt, die Organisation der Regierungsbehörden in der Provinz Rheinhessen betr. vom 4. Februar 1825 Archiv VII S. 6 ff., Art. 2

[6] Art. 14

[7] Bekanntmachung vom 18. Februar 1835, Archiv S. 18

[8] In Mainz bestanden je ein Kreisrat für die Stadt und das Land - ohne daß jedoch zwei Kreise gebildet wurden. Archiv VII S. 17

2. DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF

2. 1 DIE AUFGABEN DES ADMINISTRATIVJUSTIZHOFS

Die mit der Auflösung der Provinzialregierungen einhergehende Verlagerung ihrer einstigen Aufgaben auf die Kreisräte ließ eine Reihe von Aufgaben zurück, deren Erledigung durch die monokratisch organisierte untere Verwaltungsinstanz nicht zweckmäßig erschien.
Diese Aufgaben, "die ihrer Natur nach, eine collegialische Berathung voraussetzen", wie Art. 31 des Organisationsedikts vom 6. Juni 1832 [1] es ausdrücklich formulierte [2], wurden einer neugeschaffenen Behörde, dem Administrativjustizhof mit Sitz in Darmstadt übertragen. [3]
Die dem Administrativjustizhof zugewiesenen Aufgaben waren recht heterogener Art.
Im Vordergrund stand naturgemäß die Erledigung der Administrativjustizsachen [4], die der neuen Behörde ihren Namen gaben und der sogenannten streitigen Administrativ-

---

[1] Archiv VI S. 80

[2] dies betont auch du Thil, der ansonsten wenig von Kollegialorganen in der Verwaltung hielt, siehe S. 382 f.

[3] Art. 32 OE vom 6. Juni 1832

[4] Art. 35 I a) OE vom 6. Juni 1832, siehe hierzu unten 2. 2

sachen [5], bei denen im Unterschied zu den Administrativjustizsachen die Möglichkeit des Rekurses an den Staatsrat nicht gegeben war. [6] Eine weitere wichtige Aufgabe des Administrativjustizhofs war die Bearbeitung der Disziplinarangelegenheiten [7] der Kreisräte und deren Subalternpersonal.

Bei Verdacht oder Vorwurf eines Amtsvergehens war nach Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens, die dem Ministerium des Innern und der Justiz vorbehalten blieb, [8] die disziplinarische Untersuchung durchzuführen. [9] Die eigenständige Disziplinargewalt des Administrativjustizhofs war hierbei auf die Verhängung von Geldstrafen bis zur Höhe von einhundert Gulden beschränkt. [10]

---

[5] Art. 35 I b) OE vom 6. Juni 1832

[6] siehe hierzu unter 2. 3

[7] das Edikt über die öffentlichen Dienstverhältnisse der Civil-Staatsbeamten vom 12. April 1820 (Archiv III S. 143 ff.) hatte die Disziplinarbefugnisse der Administration gegenüber ihren Beamten zum ersten Mal eingehender geregelt und die Dienstentsetzung einem richterlichen Erkenntnis vorbehalten (Art. 22). Art. 23 regelte die Disziplinarbefugnis der Verwaltung: "Bei Anschuldigung oder Verdacht einer Amtsverletzung hat das vorgesetzte Colleg, mit dem Recht einstweiliger Suspension vom Dienst, die vorläufige Untersuchung.. Zum Behuf derselben sind die Verwaltungs-Collegien berechtigt, eidliche Zeugnisse zu fordern. Der Erfolg dieser Untersuchung ist Erklärung der Unschuld oder Erkennung einer Disziplinarstrafe, oder, wenn entweder eine höhere Strafe zu erkennen oder gerichtliche Specialuntersuchung (Versetzung in den Anklagestand) notwendig ist, Stellung vor Gericht, womit stets Suspension vom Dienst und Gehalt verbunden ist."

[8] Art. 35 II OE vom 6. Juni 1832

[9] ohne das Recht, auf Suspendierung zu erkennen, Art. 35 II

[10] Art. 24 Civil-Dienst-Edikt

Hinter diesen beiden Aufgabenkreisen des Administrativjustizhofs traten seine anderen Obliegenheiten zurück.

Der Administrativjustizhof hatte die Prozeßführung der Gemeinden sowie der weltlichen und geistlichen Stiftungen zu genehmigen. [11] Ferner oblag ihm die Behandlung der Lehenssachen, wobei er die Bezeichnung "Lehnhof" führte. [12] Schließlich war der Administrativjustizhof verpflichtet, auf Anordnung des Ministeriums des Innern und der Justiz Gutachten in Verwaltungsangelegenheiten zu erstatten. [13]

Diese Aufgaben legen einen Vergleich mit dem ehemaligen französischen Präfekturrat nahe. [14] Hier wie dort stehen Aufgaben der Rechtsprechung, der eigentlichen Verwaltung und Beratungsfunktion unvermittelt nebeneinander. Auch der Anlaß für die Errichtung war der gleiche: die Abkehr vom Kollegialprinzip in der allgemeinen Verwaltung, die jedoch Aufgaben übrigließ, zu deren sachgerechter Erledigung nur ein Kollegialorgan geeignet schien. Ob nun das französische Vorbild unmittelbar auf die Konzeption des Administrativjustizhofs eingewirkt hat, läßt sich aber nur vermuten. du Thil macht hierzu keinen Angaben. [15]

---

[11] Art. 35 IV OE vom 6. Juni 1832
[12] Art. 36
[13] Art. 35 V
[14] siehe oben S. 119 ff.
[15] vgl. Ulmann, du Thil S. 383 f.

Die Errichtung des Administrativjustizhofs fand in der hessischen Öffentlichkeit weitgehenden Beifall. Es sei ein wesentlicher Gewinn für die Behandlung der Administrativjustizsachen, daß "sie von nun an Männern übertragen sind, welche mit der eigentlichen Verwaltung nichts zu tun haben, also gewiß weit unbefangener den Rechtspunkt im Auge behalten." [16] Es sei überhaupt ein wahres Wunder gewesen, daß die Entscheidungen der bisherigen Regierungen in Administrativjustizsachen nicht weit öfter zu Beschwerden Anlaß gegeben hätten, seien jene doch mit "Halb- und Nichtjuristen" besetzt gewesen. [17] Der Administrativjustizhof könne jetzt mit Männern besetzt werden, "die wesentlich Juristen, aber mit der Staatsverwaltung, soweit ihr Amt davon berührt wird, hinlänglich vertraut sind." Den Mitgliedern des Administrativjustizhofs solle aber dieselbe unabhängige Stellung gegeben werden wie den eigentlichen Gerichten und ihren Mitgliedern. [18]

---

[16] Der Beobachter in Hessen und bei Rhein 1832, S. 188

[17] Beobachter a.a.O.; die Zufriedenheit der Landstände mit den Ergebnissen der Administrativjustiz betont auch Eigenbrodt, Verhältnis S. XI

[18] Hessisches Volksblatt vom 25.11.1832; ebenso Beobachter a.a.O.

2. 2 DAS VERFAHREN IN ADMINISTRATIVJUSTIZSACHEN

2. 2. 1 Der Kreis der Administrativjustizsachen nach hessischem Recht

Der Begriff der Administrativjustizsache war seit 1821 im gesamten Großherzogtum eingebürgert, ohne daß dies schon eine exakte Bestimmung des Umfangs von Administrativjustizsachen bedeutet hätte. [1]

§ 32 der Amts-Instruktion für die Großherzoglich-Hessischen Landräte vom 28. November 1821 [2] hatte nur beispielsweise aufgezählt, was als Administrativjustizsache zu verstehen sei, ohne eine abschließende Regelung treffen zu wollen.

Die wissenschaftliche Diskussion hatte in der Zwischenzeit dieses Problem zwar nicht vernachlässigt, war aber ohne Einmütigkeit der Ansichten geblieben. Relative Einmütigkeit bestand nur in der Forderung der Anhänger der Administrativjustiz, der Kreis der Administrativjustizsachen müsse eng gefaßt und gesetzlich genau bestimmt werden, damit die Rechtssicherheit gewährleistet bleibe. [3]

§ 106 der Dienstinstruktion für die Großherzoglich-hessischen Kreisräte vom 20. September 1832 [4] zählte

---

[1] Rühl S. 130

[2] Archiv III S. 454 ff., siehe oben 5. 2. 1

[3] so insbesondere Gönner Entwurf Bd. II S. 62; Rotteck Staatsrecht S. 228; Barth S. 66 f.

[4] Archiv VI S. 274 ff.

nun die Angelegenheiten auf, die "nach der bestehenden Gesetzgebung namentlich in die Classe der Administrativjustizsachen gehören:

1) Die Verwandlung der fiscalischen, so wie der Privat-Zehnten in Grundrenten
2) Die Verwandlung der fiscalischen Schaafweideberechtigungen in ständige Grundrenten
3) Entschädigungsklagen wegen erlittenen Wildschadens
4) Gemeinheitstheilungssachen, einschließlich der erblichen Theilungen der Allmenden.
5) Streitigkeiten über Gemarkungsgrenzen.
6) Die bei Theilung geschlossener Güter entstehenden Streitigkeiten über Verwandlung der darauf haftenden Grundbeschwerden in ständige Prästationen und deren Verunterpfändung auf einzelne Grundstücke.
7) Streitigkeiten, welche bei Theilung einzelner Grundstücke oder Gebäude über den Abkauf oder die Verunterpfändung der darauf haftenden Grundbeschwerden auf einzelne Theile derselben entstehen.
8) Streitigkeiten über das Zusammenlegen von Grundbeschwerden auf ein Grundstück oder Vertheilung der bereits consolidierten Grundrenten auf mehrere Grundstücke.
9) Bestimmung der den ehemaligen Mühlenbannberechtigten wegen des aufgehobenen Mahlzwangs zu leistenden Entschädigungen."

Später wurden gesetzlich noch als Administrativjustizsachen Streitigkeiten bei Ablösung der geistlichen und Schulfrohnden [5] und der Grundrenten [6] normiert.
In Rheinhessen waren durch die fortgeltende französische Revolutionsgesetzgebung die alten Feudallasten entschädigungslos aufgehoben worden, so daß dort als Administrativjustizsachen nur "die Gemeinheitstheilungssachen, einschließlich der erblichen Theilung der Allmenden und die Streitigkeiten über Gemarkungsgränzen" [7] gesetzlich festgelegt waren. [8]
Dieser Kreis der Administrativjustizsachen wurde in der Folgezeit nicht durch die Spruchpraxis des Administrativjustizhofs und des Staatsrats ausgedehnt. Diese Selbstbeschränkung galt sowohl im Hinblick auf die gewöhnlichen Civilrechtsstreitigkeiten als auch für die streitigen Administrativsachen. [9] In beiden Fällen hat der Staatsrat und mit ihm der Administrativjustizhof die Administrativjustizsachen als Ausnahmefälle angesehen, die einer besonderen gesetzlichen Zuweisung bedurften. [10]

---

[5] Gesetz vom 29. Januar 1835 RBl. 1836 S. 7

[6] Gesetz vom 27. Juni 1836 RBl. 1836 S. 35

[7] § 105 der Dienstinstruktion für die Großherzoglich Hessischen Kreisräthe in der Provinz Rheinhessen vom 27. März 1835 Archiv VII S. 25 ff.; zu dem Rechtszustand in Rheinhessen vgl. Eigenbrodt Verhältnis S. 28 ff.

[8] hinzu kam als Administrativjustizsache die Verwandlung der Theilabgabe von Weinbergen durch Gesetz vom 9.August 1836

[9] bei denen das Ministerium des Innern und der Justiz letztentscheidende Instanz war, siehe hierzu unten 2. 3

[10] Beck S. 38; v. Lepel S. 35

2. 2. 2 Das Verfahren in Administrativjustizsachen

Das Verfahren in Administrativjustizsachen vor dem Administrativjustizhof war ebenso wie das vor dem Staatsrat nicht generell normiert. Nur für Streitigkeiten aus Rheinhessen galt die Verordnung vom 22. März 1819 weiter. [1] Regelungen für das Verfahren in Administrativjustizsachen fanden sich neben den knappen Hinweisen in der Dienstinstruktion für die Kreisräte in den jeweils einschlägigen Gesetzen. Diese Gesetze normierten allerdings nur die Voraussetzungen und die Reihenfolge der Verfahrensschritte in der jeweiligen Administrativjustizsache. Allgemein läßt sich sagen, daß das erstinstanzliche Verfahren vor dem Administrativjustizhof zweistufig ausgestaltet war und sich in die Untersuchung, vorgenommen durch den Kreisrat und das eigentliche Verfahren vor dem Administrativjustizhof gliederte.

Wenn ein Verfahren in einer Administrativjustizsache in Gang gesetzt worden war, sei es durch Antrag der zu der Feudallast Verpflichteten, [2] sei es durch Klage

---

[1] soweit sie nicht durch die mittlerweile eingetretenen Änderungen der Verwaltungsorganisation obsolet geworden war, Beck S. 28

[2] so bei dem Gesetz über die Beförderung der Cultur durch Gemeinheitstheilungen, Archiv II S. 80 ff., (§ 55); Gesetz wegen Ablösung der Privatzehnten, Archiv IV S. 231 ff. (Art. 6).

eines Beteiligten [3] wurde zunächst vom Administrativjustizhof der örtlich zuständige Kreisrat zur Leitung des Verfahrens als Kommissar bestellt. [4] Der Kommissar hatte bei der Ermittlung des Sachverhalts unparteiisch zu Werke zu gehen und zuvorderst darauf hinzuwirken, daß die Angelegenheit gütlich, d.h. durch Vereinbarungen beendet werden sollte. [5] Nach Ende seiner Ermittlungen hatte der Kreisrat das Ergebnis mit "hinlänglich instruierten Acten" zur Entscheidung dem Administrativjustizhof vorzulegen. [6]

Das Verfahren vor dem Administrativjustizhof lehnte sich naturgemäß an die Grundsätze des gemeinen Prozesses an, ohne allerdings an die besonderen Formen der hessischen partikularrechtlichen Prozeßvorschriften gebunden zu sein. [7] Oberster Grundsatz bei der Behandlung der Administrativjustizsachen war, daß das materielle Recht gefunden werden sollte. Mißachtete Formvorschriften konnten somit ohne weiteres nachgeholt werden. [8] Das Verfahren sollte - dies war schließlich die Legitimation

---

[3] z.B. § 11 Wildschadensgesetz vom 6.8.1810 Archiv I S. 484 ff.

[4] § 108 Abs. 1 KRI; mißverständlich Weitzel DVBl 1975, 869, der die Kreisräte als erste Instanz, jedoch ohne eigene Entscheidungsbefugnis bezeichnet.

[5] § 108 Abs. 3 KRI

[6] § 108 Abs. 1 KRI, eine eigenständige Entscheidungsbefugnis in erster Instanz stand den Kreisräten nur in den Fällen zu, in denen zuvor die Landräte hierzu befugt waren, § 105 Abs. 2 KRI, siehe oben Kap. 5 unter 3. 1. 1

[7] v. Beck S. 38

[8] v. Lepel S. 58

gegenüber den Untertanen dafür, die Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten zu entziehen - einfach und rasch sein. [9]

Die Freiheit von einengenden Verfahrensvorschriften ließ z.B. die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bei neuen Beweismitteln oder Auffinden neuer Tatsachen zu. [10] Allerdings erlaubte dieses Fehlen strikter prozessualischer Formen auch den Mitgliedern des Staatsrats die Mitwirkung bei Entscheidungen, bei denen sie schon zuvor in einem früheren Stadium des Verfahrens beteiligt gewesen waren. Sie durften sich jedoch - wenn sie es wünschten - der Stimme enthalten. [11] Ebensowenig war die Zahl der anwesenden Mitglieder bei einer Entscheidung vorgeschrieben. [12] Nur in rheinhessischen Streitfällen war gemäß der Verordnung vom 22. März 1819 die Anwesenheit von drei Mitgliedern vorgeschrieben bei Entscheidungen des Administrativhofs, [13] von fünf Mitgliedern bei Entscheidungen des Staatsrats. [14]

Die Entscheidungen des Administrativjustizhofs in Administrativjustizsachen erfolgten in der Form der richterlichen Erkenntnisse mit ausführlicher Mitteilung der Entscheidungsgründe. [15]

---

[9] Beck S. 38
[10] v. Lepel S. 56
[11] v. Lepel S. 66
[12] v. Lepel S. 66
[13] Art. 2 VO vom 22.3.1819 (Archiv II S. 764)
[14] Art. 24 VO vom 22.3.1819
[15] Beck S. 39

Gegen das abschließende Erkenntnis des Administrativjustizhofs war der Rekurs an den Staatsrat möglich. Die hierbei zu beobachtende Frist war nicht einheitlich normiert, sondern richtete sich nach den Regelungen in den jeweilig einschlägigen Gesetzen. [16] Die Überwachung des Vollzugs der rechtskräftigen Entscheidungen des Administrativjustizhofs war dann wieder Aufgabe des örtlich zuständigen Kreisrats. [17]

---

[16] so z.B. zehn Tage nach Art. 110 der Gemeinheitstheilungsordnung vom 7.9.1814, vier Wochen nach Art. 18 des Gesetzes, Ablösung der Privatzehnten betr. v. 13.3.1824

[17] Art. 35 OE vom 6.6.1832; § 108 Abs. 2 KRI

2. 2. 3 Zur Entscheidungstätigkeit des Administrativjustizhofs in Administrativjustizsachen

Die Entscheidungstätigkeit des Administrativjustizhofs in materieller Hinsicht zu analysieren, ist wegen des fehlenden Quellenmaterials nicht möglich. [1] In formeller Hinsicht ist festzustellen, daß die dem Administrativjustizhof zur Entscheidung zugewiesenen und als Administrativjustizsachen definierten Materien Streitigkeiten betrafen, die in der Reform der überkommenen Agrarverfassung ihren Ursprung hatten. Die Bauernbefreiung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war ein gemeindeutscher Prozeß, [2] der mit der Aufhebung der Leibuntertänigkeit der Bauern im Jahre 1811 [3] auch im Großherzogtum im Gange war. Diese Entwicklung wurde in Gang gesetzt vor allem von reformfreudigen Beamten [4], die mit dem Ziel, die wirtschaftlichen Verhältnisse der bäuerlichen Bevölkerung zu verbessern,

---

[1] siehe die Ausführungen zur Quellenlage S. 6 FN 4

[2] vgl. zu dem Begriff und Verlauf der sog. Bauernbefreiung in Deutschland die Bestandsaufnahme von Dipper

[3] Gesetz, die Aufhebung der Leibeigenschaft und die dem Leibherrn zu leistende Entschädigung betr. vom 25. Mai 1811, Archiv I S. 631 ff.

[4] vgl. hierzu Fleck AHG, neben den dort genannten Kröncke und Eigenbrodt ist auch der Oberfinanzrat Wilhelm Goldmann zu erwähnen, der spätere Direktor des Administrativjustizhofs (seit 1841) siehe zu ihm auch Büttner S. 116

zugleich auch die finanzielle und ökonomische Lage des Großherzogtums im Auge hatten. Sie begann in den landesherrlichen Domanialgebieten, in denen keine Rücksichten auf standesherrliche Sonderrechte genommen werden mußte. [5] Sonst fand die Ablösung der Feudallasten vielfach den Widerstand des berechtigten Adels, den erst die Revolution von 1848 beendete. [6]

Da die Grundlasten weitgehend als privatrechtlich angesehen wurden [7] standen sich in Administrativjustizsachen zwei Private gegenüber, der berechtigte Grundherr und die zu der jeweiligen Feudallast Verpflichteten. Angesichts des wirtschaftlichen Interesses, das seitens der staatlichen Bürokratie an der Ablösung der Grundlasten bestand, war das Motiv dieser Streitigkeiten dem Administrativjustizhof zuzuweisen, eindeutig: eine Verweisung an die ordentlichen Gerichte hätte angesichts deren Unabhängigkeit und der formellen Strenge des Civilprozesses ein Risiko für die beschleunigte Durchführung der Agrarreform bedeutet, das eine in diesem Punkt reformfreudige Bürokratie nicht eingehen wollte.

---

[5] in den landesherrlichen Gebieten war die Ablösung sämtlicher Grundlasten 1836 gesetzlich abgeschlossen, vgl. Fleck AHG S. 381

[6] Fleck a.a.O; zum Verlauf der Bauernbefreiung im Großherzogtum siehe die ausführliche Darstellung von Thomas und Dippel S. 79 f.

[7] Huber II S. 194; einen umfassenden Überblick über die hessische Gesetzgebung findet sich bei Goldmann.

2. 3 DIE STREITIGEN ADMINISTRATIVSACHEN

Die streitigen Administrativsachen wurden nach hessischem Recht von den Administrativjustizsachen unterschieden. Sie wurden definiert als "Entscheidungen über Eigentumsrechte, welche, ohne für Administrativjustizsachen erklärt zu sein, den Administrativbehörden durch Gesetze oder Verordnungen überwiesen sind". [1] Der eigentliche Unterschied zu den Administrativjustizsachen war somit formaler Natur: letztentscheidende Behörde war hier nicht der Staatsrat, sondern das Ministerium des Innern und der Justiz. [2]
§ 107 der Kreisratsinstruktion zählte die Fälle der streitigen Administrativsachen auf. Dies waren:

" 1) Bestrittene Ansprüche der Ortsbürger an dem Genusse des Gemeindevermögens.

2) Abtretung des Privateigentums zu öffentlichen Zwecken; Entscheidung, wenn der Eigenthümer der Notwendigkeit der Verwendung seines Eigentums zu öffentlichen Zwecken widerspricht oder in Zweifel zieht, daß der Zweck, wofür die Abtretung in Anspruch genommen wird, ein wohlthätiger öffentlicher sey. [3]

---

[1] § 107 Abs. 1 KRI

[2] Beck S. 35

[3] Streitigkeiten über die Höhe der Entschädigung gehörten vor die ordentlichen Gerichte, Art. 10 des Gesetzes über die Abtretung von Privateigentum für öffentliche Zwecke vom 27.5.1821, Archiv III S. 260.

3) Abtretung des Grundeigentums zu Bauplätzen; Entscheidung über die in Zweifel gezogene Nothwendigkeit solcher Abtretungen.

4) Entscheidungen, wenn die Verbesserungen einer Wiesenflur die Abtretung von Privateigenthum, dessen Veränderung oder Beschränkung von Privatgerechtsamen, neue oder veränderte Anstalten zur Zuleitung, Abteilung oder Vertheilung von Wasser erfordert und dieses durch eine gütliche Vereinigung unter den Betheiligten nicht bewirkt werden kann.

5) Entscheidung in Beedangelegenheiten." [4]

Diese Streitigkeiten waren dem Administrativjustizhof zur erstinstanzlichen Entscheidung zugewiesen mit der Ausnahme, daß der Kreisrat über die Ansprüche der Ortsbürger (oben 1) in erster Instanz entschied mit Rekursmöglichkeit an den Administrativjustizhof. Oberste Rekursbehörde war in allen Fällen das Ministerium. [5]

Das Verfahren in streitigen Administrativsachen entsprach weitgehend dem in Administrativjustizsachen. Auch hier hatte der Kreisrat in den Fällen, in denen der Administrativjustizhof erstinstanzlich zuständig war, als Kommissar die

---

[4] in Rheinhessen waren nur die unter 1, 2 und 4 aufgeführten Gegenstände als streitige Administrativsachen normiert, da dort die Beede durch die französische Gesetzgebung abgeschafft war und ein Gesetz, das die Abtretung von Grundeigentum für Bauplätze erlaubte, nicht existierte, Beck S. 34

[5] siehe Beck S. 35; § 107 KRI für Rheinhessen, Archiv VII, S. 25 ff.

Untersuchung zu führen und den Sachverhalt zu ermitteln. [6]
Das Verfahren vor dem Administrativjustizhof hatte dann nur die wesentlichen Erfordernisse eines rechtlichen Verfahrens zu beachten [7], ohne daß dies die einfache und schleunige Erledigung des Streits hindern sollte.
Die abschließenden Erkenntnisse des Administrativjustizhofs in streitigen Administrativsachen erfolgten in der üblichen Form von Verwaltungsentscheidungen, also als Erlaß oder Reskript, sie wurden allerdings mit Gründen versehen. [8]
Die Vollstreckung des Erkenntnisses oblag dann wieder dem zuständigen Kreisrat. [9]
Der zunächst primär als formal ins Auge fallende Unterschied zwischen streitigen Administrativsachen und Administrativjustizsachen nach hessischem Recht hatte in einigen Fallgruppen der streitigen Administrativsachen [10] auch eine materielle Grundlage, die sich in der unterschiedlichen Konstellation der am Streit Beteiligten zeigte. Es standen sich hierbei nicht zwei Private wie bei den Administrativjustizsachen, sondern Administration und Untertan im Streit über die Frage gegenüber, ob die Entschädigung "zu wohltätigen

---

[6] § 108 Abs. 1 KRI
[7] Beck S. 38
[8] Beck S. 39
[9] § 108 Abs. 2 KRI
[10] § 107 Nr. 2 - 4 KRI

öffentlichen Zwecken" erfolgte. [11] Mochte die Entscheidung der Frage der Höhe der hierfür zu zahlenden Entschädigung den ordentlichen Gerichten anvertraut sein [12], die Frage aber, ob die Verwaltung das öffentliche Wohl mit ihrer Handlungsweise verwirklicht habe, sollte letztinstanzlich nicht von dem zwar verwaltungsnahen, gleichwohl außerhalb der eigentlichen Verwaltung stehenden Staatsrat, sondern verwaltungsintern von der Verwaltungsspitze, dem Ministerium entschieden werden.

---

[11] so die Formulierung in Art. 9 Gesetz über die Abtretung von Privateigenthum für öffentliche Zwecke vom 27. Mai 1821 Archiv III S. 260 ff.

[12] Art. 10 des og. Gesetzes

2. 4 DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF ALS ORGAN DER INTERNEN VERWALTUNGSKONTROLLE

Mit der Errichtung des Administrativjustizhofs wurde im Großherzogtum Hessen die Forderung nach der Trennung der Administrativjustizbehörden von der allgemeinen Verwaltung verwirklicht, wie sie in der wissenschaftlichen Diskussion von einigen Anhängern der Administrativjustiz erhoben wurde. [1]

Die organisatorische Ausgliederung geschah durch Schaffung einer besonderen Behörde für das gesamte Großherzogtum. Die Verbindung dieser Landesoberbehörde [2] mit der allgemeinen Verwaltung blieb dennoch sehr eng durch die vorgeschaltete Tätigkeit des Kreisrats als Kommissar des Administrativjustizhofs in Administrativjustiz- und streitigen Administrativsachen. Dies bedeutete gleichzeitig in diesen Materien die Trennung der reinen Verwaltungsaufgaben, [3] die dem Kreisrat oblagen, von der eigentlichen Rechtsprechung, die Sache des Administrativjustizhofs war.

---

[1] siehe hierzu die Darstellung im Kapitel 4 unter 3. und 5.

[2] zu dem verwaltungswissenschaftlichen Begriff der Oberbehörden siehe ausführlich Thieme S. 145 ff.;

[3] dies unterscheidet die hessische Organisation erheblich von der preußischen Lösung dieses Problems. Die zur Durchführung der Bauernbefreiung dort eingesetzten Generalkommissionen vereinigten beide Aufgaben in einer Hand vgl. Huber I S. 195, siehe hierzu auch Dipper S. 65

Man kann daher feststellen, daß mit Administrativjustizhof und Staatsrat ein zweistufiger, organisatorisch außerhalb der allgemeinen Verwaltung stehender Instanzenzug für die Entscheidungstätigkeit in Administrativjustizsachen geschaffen worden war. Gleichwohl blieb der Administrativjustizhof eine Verwaltungsbehörde, wenn auch besonderen Zuschnitts. Seine Funktion war durch das Konglomerat der ihm zugewiesenen Aufgaben gekennzeichnet: einerseits Rechtsprechungsaufgaben bei Administrativjustiz- und streitigen Administrativsachen, andererseits reine Verwaltungsaufgaben in Disziplinarangelegenheiten und Lehnsachen sowie bei der Aufsicht über die Prozeßführung der Gemeinden und Stiftungen. Gemeinsamer Nenner dieser heterogenen Aufgaben war ihre Bearbeitung im Kollegium und die damit verbundene interne Verwaltungskontrolle. [4]

Der Administrativjustizhof blieb in die Hierarchie der allgemeinen Verwaltung eingebunden. Art. 33 des Organisationsedikts vom 6. Juni 1832 [5] bestimmte ausdrücklich: "Der Administrativjustizhof steht unter der Leitung Unseres Ministeriums des Innern und der Justiz."

---

[4] dies scheint seitens der Verwaltungsreformer das einzige Motiv für die Errichtung des Administrativjustizhofs gewesen zu sein, vgl. du Thil S. 383 f.

[5] Archiv VI S. 69 ff.

Nur bei der Entscheidung von Administrativjustizsachen bestand eine weitergehendere sachliche Unabhängigkeit da hier der Rekurs an den Staatsrat die direkten Einflußmöglichkeiten des Ministeriums nach der Entscheidung ausschloß.

Die Rolle des Administrativjustizhofs als Organ der Verwaltungskontrolle in Administrativjustiz- und streitigen Administrativsachen war somit abgesteckt: seine Aufgabe war die rechtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns des Kreisrats in diesem Bereich. Diese Kontrolle des Verwaltungshandelns blieb auf der Ebene des Administrativjustizhofs in beiden Bereichen intern, sie konnte daher auch eine Überprüfung von Zweckmäßigkeitsfragen zum Inhalt haben.

Nur bei den Administrativjustizsachen mit Rekursmöglichkeit an den Staatsrat wurde die Kontrolle dann letztinstanzlich verwaltungsextern ausgeübt.

Die kollegiale Zusammensetzung des Administrativjustizhofs wie auch die unabhängige Stelle des Staatsrats sollte in Administrativjustizsachen die Legitimität der Entscheidung für die Betroffenen erhöhen, ohne daß aber die Erreichung der Verwaltungsziele fraglich werden konnte, wie dies bei einer völlig externen Rechtskontrolle durch die ordentlichen Gerichte möglich gewesen wäre, die zugleich einen Individualrechtschutz hätten verwirklichen können.

Bei der Besetzung der Stellen des Administrativjustizhofs wurde allerdings eine Forderung der Literatur aufgegriffen. Die Anhänger der Administrativjustiz hatten bei der personellen Besetzung der Administrativjustizbehörden für eine gemischte, aus Verwaltungsbeamten und richterlichen Beamten bestehende Besetzung plädiert. [6] Dem wurde im Jahre 1832 zu einem Teil Rechnung getragen.
Zum Präsidenten des Administrativjustizhofs wurde Kaspar Joseph Biegeleben [7] berufen, der vormalige Präsident der Regierung zu Darmstadt. [8]
Die beiden dienstältesten Räte, Balthasar Siebert [9] und Georg Karl August Verdier [10] waren zuvor ebenfalls ausschließlich in der Verwaltung tätig gewesen, während Ferdinand Karl Heinrich Beck [11] zuvor standesherrlicher Justizbeamter, Mitglied des Hofgerichts Darmstadt und des provisorischen Kassations- und Revisionsgerichtshofs für

---

6 siehe oben Kap. 4 unter 3

7 zu seiner Person siehe auch Büttner S. 9

8 zuvor war er Hofkammerrat und Präsident der Hofkammer in Darmstadt gewesen, StA DA R 21 C 4. Auch sein Nachfolger im Jahre 1841, Wilhelm Goldmann, war ursprünglich in der Finanzverwaltung tätig gewesen, siehe zu ihm Büttner S. 116.

9 Siebert gehörte dem Administrativjustizhof bis 1838 an. Seine Stelle wurde nach seiner Pensionierung nicht mehr besetzt. Er war zuvor Regierungsrat bei der Regierung zu Darmstadt gewesen. StA DA R 21 C 4

10 Er war zuvor Regierungsrat bei der Regierung in Mainz und schied 1841 aus dem Dienst.

11 zu seiner Rolle in der Verfassungsbewegung 1817 siehe Büttner S. 6 f.; seine Biographie findet sich in Hess. Biographien Bd. 3, S. 361 ff. Er gehörte dem Administrativjustizhof bis 1852 an.

Rheinhessen gewesen war. Auch der dienstjüngste Rat [12] am Administrativjustizhof, Franz Wolf, hatte als Hofgerichtsadvokat außerhalb der Verwaltung berufliche Erfahrungen gesammelt, bis er 1827 als Kirchenrat in den Kirchen- und Schulrat der Provinz Rheinhessen berufen wurde. [13]

Die Quellenlage läßt keine Aussage zu, ob die Hoffnungen in der Literatur, die Berufung von Beamten mit richterlicher Erfahrung an die Administrativjustizbehörden werde ausgewogene, den Rechtsstandpunkt beachtende Entscheidungen bewirken, auch tatsächlich erfüllt wurden.

---

[12] Hof- und Staatshandbuch 1835 S. 104

[13] Er schied ebenfalls 1841 aus dem Dienst.
StA DA R 21 C 4

3. AUSBLICK UND BILANZ:

3. 1 DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF IM LAUFE DER WEITEREN ENTWICKLUNG BIS 1875

Der Fortbestand des Administrativjustizhofs blieb in der Folgezeit nicht unbestritten. Die Verwaltungsreform des Jahres 1848, durch Heinrich von Gagern in Gang gesetzt [1] und von dem Ministerium Jaup abgeschlossen, stellte seine Existenz in Frage.

Der Kreisrat als verhaßtes Symbol des vormärzlichen Systems wurde aufgehoben [2] an seine Stelle trat als staatliche Verwaltungsbehörde für die zehn neuen Regierungsbezirke je eine Regierungscommission. [3] Diesen Kollegialbehörden wurde ein Bezirksrat zur Seite gestellt, der aus gewählten Mitgliedern bestand. [4]

---

[1] eine umfassende Verwaltungsreform, die insbesondere die Aufhebung der Kreisräte zum Inhalt haben sollte, kündigte v. Gagern schon in seiner ersten Rede am 7. März 1848 vor der 1. Kammer an, 11. LT 1. Kammer Protokolle Bd. I Nr. 8 S. 33

[2] Gesetz, die Organisation der dem Ministerium des Innern untergeordneten Verwaltungsbehörden betr. vom 31. Juli 1848, Art. 1, RBl. 1848 S. 217

[3] Art. 3 - 5

[4] Art. 14 - 21; seine Aufgaben betrafen im wesentlichen die Entscheidung von Konflikten zwischen Gemeinden untereinander, zwischen Gemeinden und Bürgern sowie über die Höhe von Verbindlichkeiten der Gemeinden gegenüber dem Staat. vgl. auch Motive zu dem Gesetzentwurf, 11. LT (1847/49) 2. Kammer Beilagen Bd. III Nr. 387

Der Administrativjustizhof sollte in diesem Verwaltungssystem keinen Platz mehr haben. Seine Zuständigkeit für Rheinhessen wurde sofort aufgehoben und die Aufgaben der Mainzer Regierungscommission übertragen. [5] Für die althessischen Provinzen blieb der Administrativjustizhof vorerst bestehen, weil hier die Zahl der Administrativjustizsachen vorerst noch seine Tätigkeit notwendig machte. [6]

Nach dem Scheitern der Revolution wurden im Jahre 1852 Kreisrat und Administrativjustizhof in vollem Umfang wiederhergestellt, [7] der Bezirksrat blieb mit verminderten Rechten bestehen. [8]

Die Reformgesetzgebung der Jahre 1874/75, die eine Selbstverwaltung auf der Ebene der Kreise und der wiedergeschaffenen Provinzen [9] nach preußischem Vorbild einführte, löste den Administrativjustizhof wie auch den Staatsrat endgültig auf. [10] Deren Rechtsprechungsaufgaben wurden dem neuerrichteten Verwaltungsgerichtshof als

---

[5] Art. 6 des Gesetzes vom 31. Juli 1848

[6] Motive zu dem Gesetzentwurf 11. LT (1847/49) Beilagen Bd. III Nr. 387 S. 5

[7] Edikt, die Organisation der dem Ministerium des Innern untergeordneten Regierungsbehörden betr. vom 28.4.1852 RBl. 1852 S. 221, Art. 10

[8] Gesetz,die Einrichtung der Bezirksräte betr. RBl. 1853, 37

[9] Gesetz betr. die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und Provinzen vom 12. Juni 1874 (RBl. 1874, 251 ff

[10] Gesetz vom 11. Januar 1875 das oberste Verwaltungsgericht betr. (RBl. 1875, 45 ff.), Art. 18

oberstem Verwaltungsgericht übertragen. [11]
Der Verwaltungsgerichtshof bestand aus sieben Mitgliedern, Verwaltungsbeamten und mindestens drei richterlichen Beamten, die ihre Aufgabe im Nebenamt wahrnahmen. [12]

Er stellte die letzte Instanz des dreistufigen Aufbaus der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Den zur Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben errichteten Kreis- und Provinzialausschüssen, die aus gewählten Vertretern bestanden, und in denen der Kreisrat bzw. der Provinzialdirektor den Vorsitz führte [13], war zugleich die Erledigung von Verwaltungsstreitsachen übertragen. Die Ausschüsse entschieden in enumerativ aufgeführten Fällen sowohl über Rechtmäßigkeit als auch Zweckmäßigkeitsfragen. [14] Nach der Entscheidung des Provinzialausschusses, der abschließende Tatsacheninstanz war, konnte der auf Rechtsfragen beschränkte Rekurs ergriffen werden. [15]

---

[11] siehe zu den folgenden Ausführungen Weitzel DVBl. 1975, 869 ff.; v. Sarwey S. 235 ff.; Edelmann Gemeindetag 1976,129 ff.

[12] Gesetz vom 11. Januar 1875 Art. 1 f.

[13] der Kreisausschuß bestand aus dem Kreisrat und sechs vom Kreistag gewählten Mitgliedern Art. 45, der Provinzialausschuß aus dem Provinzialdirektor und acht Mitgliedern Art. 95 Gesetz vom 12. Juni 1874

[14] Art. 67

[15] Art. 67 S. 2: "Gegen die Entscheidung des Provinzial-Ausschusses findet ein Recurs an das oberste Verwaltungsgericht nur insofern statt, als behauptet wird, daß wesentliche Vorschriften in Bezug auf das Verfahren nicht beobachtet oder unrichtig angewendet worden seien, oder daß die Zuständigkeit des Kreis- beziehungsweise Provinzial-Ausschusses zur Entscheidung der von ihnen entschiedenen Fragen nicht begründet sei."

Der Verwaltungsgerichtshof war zur letztinstanzlichen Entscheidung befugt [16] in

- Administrativjustizsachen [17]
- Gemeindeverwaltungssachen [18]
- Streitigkeiten bei der Veränderung der Kreisgrenzen [19]
- Streitigkeiten bei der Beitreibung von Ausständen der Kreiskasse [20]
- Rekurse von Zeugen oder Sachverständigen gegen Strafbescheide [21]
- Rekurse gegen Entscheidungen der Kreisschulkommission [22]
- Kompetenzkonflikten zwischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden [23]
- Rekursen gegen Rechnungsabschlüsse der Oberrechnungskammer [24]

---

[16] Art. 5 Gesetz betreffend das oberste Verwaltungsgericht vom 11.1.1875 (RBl. 45 ff.) stellt die Materien enumerativ mit Querverweisen zusammen

[17] die Aufzählung der Administrativjustizsachen in Art. 48 Abs. 1 Gesetz betr. die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und Provinzen vom 12.6.1874 (RBl. 251 ff. unterscheidet sich von § 106 KRI nur durch die nach 1832 hinzugekommenen Gesetze

[18] Art. 48 Abs. 2 Gesetz vom 12.6.1874 (FN 2) hier findet sich die einstige streitige Administrativsache der Streitigkeit über Ansprüche am Genuß des Gemeindevermögens (§ 107 KRI), vor allem aber waren dies kommunalaufsichtsrechtliche Streitigkeiten, die früher dem Bezirksrat zur Beschlußfassung vorgelegen hatten.

[19] Art. 3 Gesetz vom 12.6.1874

[20] Art. 41 Gesetz vom 12.6.1874

[21] Art. 61 Gesetz vom 12.6.1874

[22] Art. 5 Nr. 2 Gesetz vom 11.1.1875 (FN 1)

[23] Art. 5 Nr. 3 Gesetz vom 11.1.1875

[24] Art. 5 Nr. 4 Gesetz vom 11.1.1875

Es kann hier nicht der Ort sein, diese Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im einzelnen im Hinblick auf die Struktur der damit ausgeübten Verwaltungskontrolle zu untersuchen. Jedenfalls erlaubte die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs in formeller und materieller Sicht eine externe Kontrolle des Verwaltungshandelns, wenn auch nur in letzter Instanz. Diese Tatsache markiert den wesentlichen Fortschritt in der geschichtlichen Entwicklung der Verwaltungskontrolle in Hessen. [25]

---

[25] van Calker Staatsrecht S. 89; Weitzel DVBl. 1975 S. 869; zur weiteren Entwicklung des hessischen VGH siehe Edelmann a.a.O. (FN 11) und DVBl. 1975, 782 ff.

3. 2 DER ADMINISTRATIVJUSTIZHOF ALS EIN VORLÄUFER DES VERWALTUNGSGERICHTSHOFS

Demgegenüber die Bedeutung des Administrativjustizhofs für die Entwicklung der Verwaltungskontrolle im Großherzogtum einzuschätzen, ist nicht leicht. Eine Betrachtungsweise, die primär auf das Kriterium der richterlichen Unabhängigkeit ausgerichtet ist, wird den Administrativjustizhof, dessen Mitglieder weisungsgebundene Beamte waren, und der zudem in die Verwaltungshierarchie zumindest teilweise fest eingebunden war, nur als eine merkwürdige Erscheinung der hessischen Verwaltungsorganisation im 19. Jahrhundert ansehen und kaum in dieser Institution einen Vorläufer des Verwaltungsgerichtshofs erblicken können. Betrachtet man aber die dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung zugewiesenen Materien genauer, so zeigen sich deutliche Verbindungslinien zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und dem Administrativjustizhof.

Ein Vergleich der Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichtshofs mit den Rechtsprechungsaufgaben des Administrativjustizhofs zeigt nur einen quantitativen, keinen qualitativen Fortschritt. [1] Zu der Entscheidung von Administrativjustizsachen, deren ökonomische Bedeutung im letzten Viertel

---

[1] dies konstatiert schon 1880 v. Sarwey (S. 244 f.)

des 19. Jahrhunderts nun zurück geht, tritt die Entscheidung von Streitigkeiten hinzu, die sich durch die im Jahre 1874 erweiterten [2] Selbstverwaltungsrechte der Städte und Gemeinden im Verhältnis zum Staat ergeben könnten. Auch in diesen Fällen handelt es sich primär um objektive Rechtskontrolle, die dem Verwaltungsgerichtshof übertragen wurde. Die rechtliche Kontrolle von Verwaltungshandlungen, die in die Rechte des Untertans eingriffen, und damit Rechtsschutz des Einzelnen, gehörte nicht zu der Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofs, [3] ebenso wenig wie dies zuvor Aufgabe des Administrativjustizhofs gewesen war.
Der Vergleich der Aufgaben und Kompetenzen zeigt somit, wie sehr der Verwaltungsgerichtshof von 1875, mit dem auch im Großherzogtum Hessen der Weg zur modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit beschritten wurde, [4] noch der besonderen hessischen Tradition der Organisation der Verwaltungskontrolle verhaftet bleibt.

---

[2] Städteordnung vom 13.6.1874 (RBl. 299); Landgemeindeordnung vom 15.6.1874 (RBl. 343)

[3] die streitigen Administrativsachen, die gemäß § 107 KRI vom Administrativjustizhof erstinstanzlich zu entscheiden waren, verwies Art. 98 Gesetz vom 12.6.1874 an den Provinzialausschuß ohne Rekursmöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof. Erst das Gesetz die Verwaltungspflege betr. vom 8.7.1911 (RBl. 265) gab bei nun wieder sogenannten strittigen Verwaltungssachen die Möglichkeit gegen Akte der Verwaltung die Verwaltungsgerichte anzurufen, siehe hierzu van Calker, Staatsrecht S. 87 ff.
Dies erklärt die geringe Bedeutung des Verwaltungsgerichtshofs für die Entwicklung des Verwaltungsrechts, die Weitzel DVBl. 1975 S. 869 zu Recht feststellt. So auch schon van Calker Staatsrecht S. 89.

[4] Weitzel a.a.O.

Diese Tradition beginnt 1821 mit dem Staatsrat und geht im Jahre 1832 mit der Errichtung des Administrativjustizhofs einen neuen organisatorischen Weg, der zu dieser Zeit einzigartig in Deutschland bleibt [5] und zugleich den Administrativjustizhof von 1832 zu einem direkten Vorläufer des hessischen Verwaltungsgerichtshofs von 1875 werden läßt.

---

[5] zu dem - bescheidenen - Einfluß der hessischen Verwaltungsorganisation auf die badische Verwaltungsreform von 1863 vgl. G. Weizel S. 357 ff.

Z U S A M M E N F A S S U N G :

2 0 T H E S E N

Das Ergebnis der Arbeit möchte ich mit folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Am Ende des 18. Jahrhunderts erfolgte in der Landgrafschaft Hessen - Darmstadt eine Verwaltungskontrolle primär als Verwaltungsselbstkontrolle durch hierarchische Strukturen und Kollegialprinzip in der Verwaltung, da Justiz und Verwaltung in der mittleren und unteren Verwaltungsebene noch nicht getrennt waren.

2. Eine externe Kontrolle des Verwaltungshandelns war durch eine Klage vor den Reichsgerichten möglich, wenn der Untertan behaupten konnte, durch einen Akt der landesherrlichen Verwaltung in einem wohlerworbenen Recht verletzt zu sein. Dann wurde nach der reichsrechtlichen Dogmatik die ursprüngliche Regierungssache zu einer Justizsache, über die die Reichsgerichte, Reichskammergericht oder Reichshofrat, zu befinden hatten.

3. Auch nach Erhalt eines privilegium de non appellando galten diese Grundsätze des Reichsrechts in den Territorien weiter. Der Landesherr mußte eine der Reichsgerichtsbarkeit vergleichbare, d.h. von ihm

unabhängige Justiz gewährleisten. Dies bedeutete in der obersten Instanz die organisatorische Trennung von Justiz und Verwaltung. In Hessen - Darmstadt geschah dies nach Erhalt des Appellationsprivilegs im Jahre 1747 durch die Ausgliederung des Oberapellationsgerichts aus dem Geheimen Rat.

4. Der Kontrolle der landesherrlichen Justizbehörden waren nur die souveränen Regierungshandlungen des Regenten selbst entzogen, nicht aber die Handlungen der landesherrlichen Verwaltungsbehörden.

5. Der Versuch Friedrich Carl von Mosers, mit Hilfe der neuen Oberappellationsgerichtsordnung von 1777 die Kompetenz des Oberappellationsgerichts in diesem Punkt einzuengen, erregte 1778 den Widerspruch der Landstände und scheiterte 1781 endgültig.

6. Der Reichsdeputationshauptschluß brachte der Landgrafschaft Hessen - Darmstadt einen erheblichen territorialen Zugewinn. Dies machte eine Verwaltungsreform erforderlich, die sich vor allem in der mittleren Verwaltungsebene auswirkte, wo Justiz und Verwaltung nun getrennt wurden.

7. Die Regelung des § 7 des 1. Organisationsedikts vom 12. Oktober 1803 gab bei Kompetenzkonflikten der Justizbehörde die letzte Entscheidung. Dies war ein Ansatz zu einer stärkeren externen Verwaltungskontrolle durch die Justiz, die nun in zwei Instanzen

(Hofgericht und Oberappellationsgericht) organisatorisch von der Verwaltung getrennt war.

8. Die Verordnung vom 12. Mai 1814 entzog diese Entscheidungskompetenz bei Kompetenzkonflikten den Justizbehörden und übertrug sie dem Ministerium.
   Dies verstärkte die Tendenz, die Gerichte auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten zu beschränken, worauf der Begriff der Justizsache in der wissenschaftlichen Diskussion nun reduziert wurde.

9. Die neue Provinz Rheinhessen, die im Jahre 1816 nach dem Wiener Kongreß an das Großherzogtum fiel, behielt mit ihrer französisch geprägten Verwaltungsstruktur, die durch eine strikte Trennung zwischen Verwaltung und Justiz und deren Beschränkung auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten gekennzeichnet war, auch die vorhandenen Institutionen der Verwaltungskontrolle bei.
   Der Departementsrat (Conseil général) wurde 1818 als Provinzialrat wieder eingeführt, die Aufgaben des Präfekturrats (Conseil de préfecture) auf dem Gebiet der Administrativjustiz wurden 1819 der Provinzialregierung übertragen.
   Gegen deren Entscheidung war die Berufung an die neugegründete Appellationscommission in Administrativjustizsachen zu Darmstadt möglich, später ab 1821 an den Staatsrat.

10. Die wissenschaftliche Kontroverse über die Zulässigkeit der Administrativjustiz nach französischem Vorbild begann in Deutschland 1815 mit den Thesen Gönners, der im Anschluß an Behr die Kompetenz der Gerichte auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten beschränkt sehen wollte. Rechtsstreitigkeiten, an denen die Verwaltung beteiligt war, sollten in enumerativ bestimmten Fällen (sog. administrativ-contentiose Sachen) von den Verwaltungsbehörden selbst entschieden werden, die dabei "richterlichen Karakter" annehmen sollten.

11. Die Anhänger der Administrativjustiz führten insbesondere die besondere Sachkunde der Verwaltung bei der Entscheidung jener Streitigkeiten ins Feld. Daneben stand die Befürchtung, daß eine gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns die Souveränität des Regenten beeinträchtigen würde. Die Unbefangenheit und sachliche Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung sollte nach einem Teil der Vorschläge durch besondere Administrativjustizbehörden innerhalb der Verwaltung gewährleistet werden.

12. Die Gegner der Administrativjustiz plädierten für eine uneingeschränkte Kompetenz der ordentlichen Gerichte auch in Rechtstreitigkeiten zwischen Administration und Untertan. Kernpunkt ihrer Argumentation war die fehlende richterliche Unabhängigkeit der mit der Entscheidung von Administrativjustizsachen betrauten Verwaltungsstellen.

13. Einmal der Literatur die für eine Epoche wie die Zwischenkriegszeit charakteristische Problemgeschichte fehlen zu dieser Zeit noch ein Echo.

14. Die Promotionsordnung des Jahres 1911 brachte auch in der Literatur Verschiedenheiten die Justiz und der Verwaltung.
Das Gesamt-Ministerium wurde in selbständige Ministerial-Departements geteilt mit einem Minister an der Spitze, an die Ministerialabteilungen nach wie vor. Die neue Regierung von 1911 zu gewährleisten.

11. Mit der Errichtung des Staatsrates war neben seiner Aufgabe als Verfassungsorgan des Deutschen Reichsverwaltungsgerichtes zu entscheiden hatte, wurde 1911 im Zusammenhang mit der Frage durch eine verfassungsrechtliche Prüfung der Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltung gelöst. Insofern war damit die Zuständigkeit auch in der einzelnen Provinz eingeführt, sowie das eine eine Gesetzlichkeit, ermöglichte Feststellung der Zuständigkeit-Streitigkeiten erfolgt wäre. Verfassungsrechtliche Zuständigkeiten waren als in Frage kommenden die Provinzialprovinzen, nicht durch Entscheidungen der Gerichte in der Literatur vorgesehen.

16. Die Verwaltungsreform von 1832 straffte den bislang dreistufigen Aufbau der allgemeinen Verwaltung (Ministerium - Provinzialregierung - Landrat).
Die Provinzialregierungen wurden aufgehoben und deren Aufgaben den Kreisräten übertragen, die auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene an die Stelle der Landräte traten.
Dem neugeschaffenen Administrativjustizhof wurden sehr heterogene Aufgaben übertragen, deren gemeinsamer Nenner nur war, daß sie im Kollegium bearbeitet werden sollten und die Übertragung an die monokratisch organisierten Kreisräte unzweckmäßig erschien.

17. Hauptaufgabe des Administrativjustizhofs neben der Bearbeitung von Disziplinar- und Lehnsachen war die Entscheidung von Administrativjustiz- und streitigen Administrativsachen.
Bei den Administrativjustizsachen, die nun auch abschließend bestimmt wurden, handelte es sich nach hessischem Recht um Streitigkeiten zwischen Privaten (Feudallastberechtigten und - verpflichteten), die aus der Reform der Agrarverfassung resultierten.

Die streitigen Administrativsachen betrafen insbesondere Streitigkeiten bei der Abtretung von Grundeigentum für öffentliche Zwecke. Hier standen sich Verwaltung und Untertan unmittelbar gegenüber.

Letzte Instanz war hierbei dann das Ministerium des Innern und der Justiz, nicht der Staatsrat.

18. Das Verfahren vor dem Administrativjustizhof war zweistufig ausgestaltet und gliederte sich in die Untersuchung, in der der Kreisrat als Kommissar des Administrativjustizhofs den Sachverhalt zu ermitteln hatte, und in das eigentliche Verfahren vor dem Administrativjustizhof, das gerichtsförmig ausgestaltet war. Dieses Verfahren lehnte sich an den gemeinen Zivilprozeß an, ohne an dessen strengere Formen gebunden zu sein. Die Entscheidungen ergingen als Urteil in Administrativjustiz-, als Erlaß in streitigen Administrativsachen und wurden begründet. Für Rheinhessen galt hinsichtlich des Verfahrens die Verordnung vom 22. März 1819 weiter.

19. Die durch den Administrativjustizhof ausgeübte objektive Rechtskontrolle blieb trotz seiner organisatorischen Trennung von der allgemeinen Verwaltung intern und somit Verwaltungsselbstkontrolle.
Die zeitgenössische Forderung, seinen Mitgliedern die richterliche Unabhängigkeit zu geben, blieb unerfüllt.

20. Der Administrativjustizhof kann jedoch als der Vorläufer des hessischen Verwaltungsgerichtshofs gelten, auf den im Jahre 1875 die Rechtsprechungsaufgaben des Administrativjustizhofs und des Staatsrats übertragen wurden.

L e b e n s l a u f

Am 10. Juni 1947 wurde ich als Sohn des Kinderarztes Dr. Georg Acker und seiner Ehefrau Elisabeth Acker in Wiesbaden geboren.
Nach der Grundschule besuchte ich ab Ostern 1957 die Diltheyschule, ein altsprachliches Gymnasium in Wiesbaden, an der ich am 18. Februar 1966 die Reifeprüfung bestand.
Im Sommersemester 1966 begann ich an der Universität Frankfurt Rechtswissenschaft zu studieren und wechselte im Sommersemester 1967 an die Universität Marburg. Nach zwei Semestern an der Universität Mainz kehrte ich im Wintersemester 1968/69 an die Universität Frankfurt zurück. Dort schloß ich mein Studium am 21. Juni 1971 mit der Ersten Juristischen Staatsprüfung ab.
Den juristischen Vorbereitungsdienst begann ich am 1. September 1971 beim Landgericht Wiesbaden. Im Sommersemester 1972 studierte ich an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Am 22. November 1974 legte ich vor dem Justizprüfungsamt in Wiesbaden die Zweite Juristische Staatsprüfung ab.
Nach einer Tätigkeit als Personaldezernent für nachgeordnete Behörden beim Regierungspräsidenten in Darmstadt in der Zeit vom 1. Februar 1975 bis 31. August 1978 war ich bis zum 31. Dezember 1979 als Hilfsreferent im Personalreferat des Hessischen Sozialministers beschäftigt.
Ab 1. Januar 1980 war ich drei Jahre als Richter am Bundesdisziplinargericht in Frankfurt tätig.
Seit dem 1. Januar 1983 bin ich Referent für öffentliches Dienstrecht und Aus- und Fortbildung wieder beim Hessischen Sozialminister in Wiesbaden.
Ich bin seit September 1975 mit Helga von Minden-Acker verheiratet.

Wiesbaden, im August 1983

Karl Heinz Acker

Druck: I.B.Heim GmbH, Flachsmarktstraße 28-30, 6500 Mainz